

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS**

MAIZA HELENA RODRIGUES MORAIS

**PROTEÇÃO À VÍTIMA E À PROVA TESTEMUNHAL:
EFICÁCIA JURÍDICA CONTRA A IMPUNIDADE**

MANAUS
2014

Universidade do Estado do Amazonas
Av. Leonardo Malcher, 1728 – Centro
CEP.: 69020-070 / Manaus – AM
www.uea.edu.br



MAIZA HELENA RODRIGUES MORAIS

**PROTEÇÃO À VÍTIMA E À PROVA TESTEMUNHAL:
EFICÁCIA JÚRIDICA CONTRA A IMPUNIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Segurança Pública.

ORIENTADORA: Prof.^a Dra. Luiza Maria Bessa Rebelo

MANAUS
2014

Universidade do Estado do Amazonas
Av. Leonardo Malcher, 1728 – Centro
CEP.: 69020-070 / Manaus – AM
www.uea.edu.br



MORAIS, Maiza, Proteção à Vítima e à Prova Testemunhal: Eficácia Jurídica contra a Impunidade. Manaus: PPGSPCDH/UEA, 2014, _____ folhas.

Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, Manaus, 2014.

Palavras-chave: Testemunha. Vítima. Proteção. Eficácia. Justiça. Segurança Pública.

TERMO DE APROVAÇÃO

MAIZA HELENA RODRIGUES MORAIS

PROTEÇÃO À VÍTIMA E À PROVA TESTEMUNHAL: EFICÁCIA JURÍDICA CONTRA A IMPUNIDADE

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Segurança Pública.

Manaus, _____ de 2014.

Presidente: Prof.^a Dr.^a Luiza Maria Bessa Rebelo
Universidade do Estado do Amazonas – UEA

Membro: Prof.^a Dr.^a Fabiana Lucena Oliveira
Universidade do Estado do Amazonas – UEA

Membro: Prof.^a Dr.^a Andréa Brasil Santos
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

MANAUS
2014

Dedicatória:

À razão da minha vida, minha
inspiração, meu motivo, meu filho
muito amado, presente de Deus,
Marcos Henrique Morais Urias: meu
tudo. Fiz por você, para você.

AGRADECIMENTOS

Ao nosso Deus, criador de tudo e à sua Mãe Santíssima, que nos protege e fortalece.

Aos meus adoráveis e inspiradores pais, razão da minha existência, Jandir e Fátima Moraes, pelo amor, sabedoria e exemplos de fé, persistência e apoio irrestrito para seguir e não desistir jamais dos meus sonhos, na certeza de que tudo vai passar e ao final iremos sorrir juntos.

Ao meu esposo Marcos George e ao meu filho muito amado Marcos Henrique, pela paciência, dedicação e compreensão.

Às minhas irmãs, Mirian, Mary e Mariane, estrelas do meu caminhar e luzes do meu dia-a-dia, a vida não seria possível sem vocês.

Aos meus cunhados e sobrinhos, Vicente, Brota, Fernando, Vinicius, Vivian, João, José, Neto, Milene, Antonio e Maria Clara, pelo carinho e compreensão.

À minha querida e inestimável vizinha Erotildes, mulher de fé e coragem, toda minha admiração e devoção.

Aos meus sogros, Iraíldes e Everaldo e cunhadas, Marla e Marcela, pela ajuda constante e presença motivadora.

À minha orientadora, Profa. Dra. Luiza Rebelo, seriamente comprometida com o ensino pela paciência e sobriedade em acompanhar-me a cada momento e inspirar-me com sua experiência.

Aos meus amigos, em especial minha amiga-comadre Maysa Mancilha, que me colocou no caminho da persistência, do foco e de sempre enxergar o melhor que temos no momento.

A todos os colegas de mestrado da turma 1 e seguintes, que nos animavam e impulsionavam a seguir nessa construção. Agradecimento especial ao meu amigo policial civil Atlas Freitas Ferreira, pela simplicidade e sabedoria das palavras, incentivando minha caminhada no mundo acadêmico, acreditando mais em mim do que eu mesma.

A toda coordenação e equipe do PROVITA/AM, bem como a Gerência, meu olhar carinhoso e respeitoso a essa gente que confia e acredita na Política de Proteção, dedicando sua vida a essa missão, e que ofereceu ajuda e subsídio incondicional, acreditando nesta pesquisa e nos frutos que ela poderia trazer, meu muito obrigada.

A todos meu reconhecimento e carinho sinceros, pois, sem o apoio e oração de cada um de vocês, sei que não teria sido possível concretizar mais esse objetivo.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é analisar a atuação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA/Amazonas, considerando sua eficácia jurídica no Estado, no período que envolve os anos de 2012 e 2013. Para tanto, analisaram-se os dados contidos no Plano de Trabalho de cada um dos anos especificados, bem como os resultados registrados nos relatórios de Cumprimento do Objeto. O PROVITA surgiu a partir de experiências de movimentos e grupos da sociedade civil que pensaram nessa estratégia de proteção para combater a impunidade e colaborar efetivamente com a busca pela justiça. A partir dessa movimentação, foi criada a Lei Federal n. 9.807/99, que institui o Programa e estabelece suas diretrizes. Tal fundamento originou as legislações estaduais e demais práticas que hoje se somam às ações que buscam a real condenação dos acusados nos processos em que existe a participação das testemunhas/vítimas protegidas, oferecendo a esse público toda a estrutura necessária para que tenha condições de efetivamente contribuir com o seu testemunho. Essa política de proteção se amolda à política de segurança pública que traçou diretrizes em seu plano nacional para aprimorar e potencializar essas ações voltadas às vítimas e testemunhas ameaçadas. A metodologia usada foi a da pesquisa bibliográfica e documental, além de uma entrevista amostral para validação dos dados. A partir dos dados coletados, ficou evidenciada a limitação técnico-didática dos documentos pesquisados, haja vista disporem de um conteúdo muito limitado e pouco objetivo, o que dificultou uma análise mais qualificada. No entanto, pode-se concluir que o Programa de Proteção é eficaz no tocante a atender em sua maioria os critérios destacados junto ao plano de trabalho, deixando lacunas nos aspectos referentes à análise processual, uma vez que os dados do plano de trabalho se apresentaram insuficientes para tal discussão.

Palavras-chave: Proteção a Vítimas. Testemunha Ameaçada. Eficácia. Justiça. Segurança Pública.

ABSTRACT

The aim of the present research is to analyze the performance of the protection program to endangered victim and witness – PROVITA/ Amazonas, considering its juridical efficiency in State of Amazonas, in the period between the years 2012 and 2013. So it was analyzed the data enclosed in the Work Plan of each one of the specified years, as well the recorded results in the Object Fulfillment report. The PROVITA sprang from civil society's movements and group experiences that thought in this kind of protection strategy to combat the impunity and effectively collaborate with the pursuit for justice. From this movement the Federal Law 9.807/99 was created, which institutes the program and its guidelines. This foundation originated the state legislation and the rest of practices that today are added to the actions that seek the real condemnation of the accused people in those processes which exist the protected witnesses/victim participation, offering to this public all the necessary structure to have the conditions to effectively contribute with their testimonies. This protection politic fits with the public security politic which charted guidelines in its national plan to improve and potentize these actions faced to endangered victims and witnesses. The methodology used was the documentary and bibliographic research, and a sample interview to validate the data. From the collected data, the technical-didactics limitation of the reasearched documents, as they have limited content and few objective, what embrass a more qualified analysis. Notwithstanding, it can be concluded that the Protection Program is effective in case of attend, in its majority, the emphasized criterions in the work plan, leaving gaps in the aspects related to procedural analysis, considering the work plan data come forward insufficient for this discussion.

Key-words: Protection to the Victims. Endangered Witnessess, Efficiency, Justice, Public Security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma do Sistema Único de Segurança Pública	48
Figura 2 – Detalhamento da Ação da Segurança Pública x PROVITA.....	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Estrutura Organizacional do PROVITA/Amazonas.....	41
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição consolidada dos critérios do plano de trabalho das ações dos anos de 2012 e 2013	56
Tabela 2 – Descrição do cumprimento do objeto-resultados alcançados	57

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 EXPOSIÇÃO DO ASSUNTO.....	13
1.2 DISCUSSÃO DO TEMA E DO PROBLEMA.....	14
1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	15
1.4 JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DO TEMA.....	15
1.5 METODOLOGIA.....	16
1.6 LIMITES DA PESQUISA.....	17
1.7 ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO.....	18
2. A VÍTIMA/TESTEMUNHA E O DIREITO	19
2.1 CONCEITO E IMPORTÂNCIA DA VÍTIMA/TESTEMUNHA.....	19
2.2 CONCEITOS DE JUSTIÇA.....	22
2.3 CONCEITO DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....	27
3. CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROVITA	32
3.1 HISTÓRICO MUNDIAL.....	32
3.2 MOVIMENTO NACIONAL.....	34
3.2.1 Criação do PROVITA no Brasil e seu fundamento legal	34
3.2.2 Criação do PROVITA no Amazonas e seu fundamento legal	36
3.3 ÓRGÃOS QUE INTEGRAM O PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À VITIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS.....	38
3.3.1 Instituição Executora	38
3.3.2 Conselho Deliberativo	39
3.3.3 Gerência de Acompanhamento do Programa	39
3.3.4 Entidade Operacional	40
3.3.5 Equipe Técnica Multidisciplinar	40
3.3.6 Rede Voluntária de Proteção	41
3.4 PROCEDIMENTOS DO PROVITA.....	42
3.4.1 Triagem, Ingresso e Permanência	42
4. PROTEÇÃO A TESTEMUNHA X SEGURANÇA PÚBLICA	45
4.1 SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITOS E FUNDAMENTOS.....	45
4.2 ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO À VÍTIMA/TESTEMUNHA NO CENÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	46
5. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS DA PESQUISA	51
5.1 PLANO DE TRABALHO, ENTREVISTA E RELATÓRIOS – 2012/2013.....	51
5.1.1 Abrangência das ações	52
5.1.2 Objetivos	52
5.1.3 Metas	53
5.1.4 Estratégia de ação	54
5.1.5 Resultados esperados	55
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	58
REFERÊNCIAS	62
ANEXO I	67

1. INTRODUÇÃO

Apresentaremos as etapas de construção do trabalho de dissertação, enumerando desde o conteúdo, até a metodologia que foi utilizada, demonstrando ainda os objetivos e a justificativa que fundamentaram esta pesquisa. Por fim, apresentaremos a conclusão e os resultados obtidos, a fim de contribuir para a melhoria da Política de Proteção à Vítima e Testemunhas Ameaçadas no Estado do Amazonas.

1.1 EXPOSIÇÃO DO ASSUNTO

A ideia do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA nasceu em 1995, quando o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, buscando contribuir com a redução dos elevados índices de impunidade em Pernambuco e, com base em sua experiência de assessoria jurídica em diversos casos concretos de envolvimento de grupos de extermínio no Estado, apresentou ao governo pernambucano uma proposta para a criação do “programa de apoio e proteção a vítimas, testemunhas e familiares de vítimas da violência”.

O programa teve início em 1996, contando com o suporte do Ministério Público Estadual, que, percebendo a importância desse programa para a quebra do ciclo da impunidade, firmou um convênio de cooperação técnica com o GAJOP.

A proposta inédita refletia as transformações que o país atravessava com o retorno ao Estado Democrático de Direito e estava em sintonia com o cenário internacional de fortalecimento da luta pelos Direitos Humanos após a Conferência das Nações Unidas, ocorrida em Viena, em 1993. É importante destacar que, até aquele momento, as testemunhas eram tratadas com total descaso pela legislação brasileira. As vítimas só começaram a ser visíveis para o sistema judicial após o advento da Lei n.º 9.099/95, Lei Federal que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Além disso, o apoio do Movimento Nacional de Direitos Humanos propiciou a necessária legitimidade para a adesão de outras entidades com larga experiência na defesa dos direitos humanos a ele filiadas, na execução desse programa e para a inclusão, no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que, em seu capítulo dedicado à “luta contra a impunidade”, trata da meta de implementar serviços de proteção a testemunhas ameaçadas.

A partir do contexto da criação da Lei Federal n. 9.807/99, que cria o PROVITA, houve a movimentação para a criação dos PROVITAs Estaduais. No caso do Amazonas, o

PROVITA teve sua origem a partir de um instrumento administrativo, o Ato n.º 032, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, datado de 15 de fevereiro de 2001, que instituiu o PROVITA/AM, atendendo o que preconiza a Lei Federal.

Esse marco legal demonstrou formalmente a necessidade vivida no Amazonas de desenvolver uma política que efetivamente amparasse as pessoas que se comprometiam em denunciar atos criminosos e, ainda mais, de testemunhar no processo judicial contra os acusados e a favor da justiça. Esse Programa, conforme será demonstrado em dados no decorrer desta pesquisa, tem o objetivo de qualificar os procedimentos a fim de que efetivamente o resultado final possa ser alcançado, atingindo as metas do *plano de trabalho*. Importante destacar que existe uma Rede de Proteção que caminha paralela ao PROVITA, fazendo-se determinante para o seu bom desempenho. Essa Rede é composta por segmentos públicos e privados que norteiam e acompanham o funcionamento diário do Programa de Proteção, sendo indispensável que funcionem perfeitamente, pois quaisquer lacunas nas instâncias que compõem esse Sistema de Proteção refletirão direta e negativamente no Programa. Exemplificando os envolvidos nessa Rede, podemos citar: Secretarias de Saúde, de Habitação, de Educação (ambas nas esferas Municipal e Estadual), instituições de qualificação profissional, organizações da sociedade civil voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes, profissionais liberais (psicólogos e psiquiatras). Evitou-se citar nomes para salvaguardar a identidade de cada um, bem como o nível de envolvimento frente às situações específicas.

Para tanto, esta dissertação se propõe a identificar se o PROVITA se perfaz de modo eficaz ou não, e ainda em que aspectos perde essa eficácia, gerando ao final da pesquisa um rol de sugestões para melhoria da ação desse Programa no Amazonas.

1.2 DISCUSSÃO DO TEMA E DO PROBLEMA

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, em atividade desde o ano de 1996, já passou por inúmeras reformulações e adequações para que suas práticas pudessem ser aprimoradas e refletissem num melhor atendimento ao usuário, bem como colher frutos processuais de condenação mais contundentes e céleres. Ocorre que, após quase duas décadas, essa realidade ainda é desafiadora, pois os entraves e burocracias processuais dificultam o acesso à justiça e, por consequência, a celeridade processual, prejudicando a eficácia do Programa de Proteção.

Para tanto, a presente dissertação se propõe a identificar a eficácia do Programa de Proteção, a partir dos indicadores apontados nos instrumentos chamados “Plano de Trabalho” e “Cumprimento do Objeto”, quais sejam: abrangência das ações, objetivos, metas, estratégias de ação e resultados esperados.

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral do trabalho é avaliar a eficácia do PROVITA/AM a partir dos critérios avaliados no Plano de Trabalho e no Cumprimento do Objeto, referentes aos anos de 2012 e 2013.

A partir desse contexto geral, os objetivos específicos são:

- Resgatar os conceitos de eficiência e eficácia no cenário da proteção;
- Destacar os órgãos envolvidos no sistema, bem como salientar suas funções e importância;
- Além de tratar acerca do funcionamento do PROVITA, correlacionou-se a proteção a vítimas e testemunhas a partir da política de segurança pública;
- Avaliar os critérios do Programa contidos no Plano de Trabalho, abordando a abrangência das ações, objetivos, metas, resultados esperados e estratégias de ação;
- Definir a base teórica relacionando-as aos resultados da pesquisa empírica; e
- Por fim, identificar as possíveis dificuldades que contribuam para apresentar uma proposta de maior eficácia da política de proteção o Estado do Amazonas.

1.4 JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DO TEMA

A proposta ora apresentada se justifica em função da necessidade de criar mecanismos mais eficazes no contexto do PROVITA. Esse caminho passa pelo reconhecimento das instâncias envolvidas, bem como do compromisso crescente e consistente dos setores que lidam diretamente com esses trâmites processuais.

A base legal do PROVITA demonstra sua preocupação com a vida como bem maior, de modo que essa valoração se perfaz nas suas estratégias diárias, principalmente as relacionadas ao princípio da dignidade da pessoa humana. Esse empenho do PROVITA deve ser recompensado em forma de resultados, pois tanto a vítima como a testemunha oferecem

sua parcela de contribuição, criando expectativas de que seus atos irão realmente trazer um rebatimento favorável na condenação de réus.

O interesse por esse tema surgiu a partir da experiência pessoal da pesquisadora junto à coordenação do PROVITA /AM no período de 2008 a 2011, fator preponderante para perceber as fragilidades e necessidades de um maior aprimoramento das ações e parcerias com as pessoas e órgãos que compõem a rede de proteção, bem como dos investimentos econômicos e sociais nessa Política de Proteção. A vivência junto à administração do PROVITA evidenciou que algumas práticas podem levar ao descrédito e descrença no combate à impunidade. Além desse aspecto, faz-se importante destacar que essa contribuição do testemunho das vítimas não permite espaço para barganhas e vantagens pecuniárias para os usuários do Programa, de modo que, quanto mais eficaz e célere for o deslinde processual, menos tempo as testemunhas e familiares ficarão expostos à rigidez do PROVITA e o quanto antes poderão retomar suas vidas.

Portanto, este estudo tem por escopo contribuir com sugestões práticas junto ao cotidiano do PROVITA, apresentando caminhos que corroborem para uma melhor eficácia do Programa, visando efetivar o que fora realmente planejado, ou seja, concretizando seus planos de trabalho, tornando palpável o que fora idealizado.

1.5 METODOLOGIA

A metodologia utilizada teve como base a classificação de Vergara (2006), caracterizando-se quanto aos fins em pesquisa descritiva e explicativa, por apresentar características do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, apontando as correlações entre a atuação da Rede de Proteção e os resultados alcançados, a fim de explicitar a eficácia do PROVITA.

Quanto aos meios, constituiu-se em uma pesquisa documental, pois colheram-se os dados dos instrumentos de planejamento, bem como seus relatórios de execução, e por fim, a pesquisa bibliográfica, durante a qual realizou-se estudo sistemático com base em materiais publicados em livros, redes eletrônicas, entre outros que forneceram o fundamento e a história do Programa de Proteção e de todo o sistema que o compõe.

Destaca-se que a pesquisa documental configurou-se como a fonte principal da busca pelos elementos que forneceram as bases tanto teóricas quanto empíricas dos fatos para verificação da eficácia e assim pode-se traçar propostas de aprimoramento dos resultados do Programa. Para a validação dos dados, utilizou-se uma entrevista amostral com a

Coordenadora Técnica do PROVITA AM, com a finalidade de confrontar os dados dos documentos com a percepção dessa agente que atua na coordenação do Programa. Importante salientar que em função da exiguidade do tempo, optou-se por aplicar a entrevista a apenas uma pessoa, mesmo considerando o quanto seria valioso expandir esse número de entrevistados.

1.6 LIMITES DA PESQUISA

Na construção metodológica do então projeto de pesquisa, esperava-se com o estudo previamente realizado se aproximar bem mais da realidade, não se lançando apenas na base da pesquisa documental, para subsidiar o olhar prático do cotidiano do PROVITA. A estratégia inicial foi de estar em campo com os atores envolvidos diretamente na proteção, tanto dos órgãos que compõe o Conselho Deliberativo, quanto da equipe técnica que trabalha diretamente com o público-alvo.

Ocorre que, vislumbrando a pesquisa com seres humanos, foi realizado o devido registro/cadastro junto ao sítio do Ministério da Saúde (através do Portal da Saúde, acessando o Sistema Nacional de Informação sobre Ética em Pesquisa – SISNEP), o qual exigiu várias etapas e especificidades. Vencidas essas etapas, foi necessário que a pesquisadora aguardasse o interstício de sessenta dias para poder ser realizada a análise e a liberação do questionário para ser aplicado, o que não ocorreu, vindo a prejudicar a construção da pesquisa em função do exíguo tempo a ser cumprido junto à instituição de ensino responsável por este mestrado.

A pesquisa se valeria das experiências e sugestões apresentadas nas entrevistas, o que não se efetivou, de forma que essa carência de dados afetou diretamente a melhor compreensão e limitações do Programa, bem como embargou que melhores proposições fossem apontadas.

Desse modo, foi realizada a pesquisa de campo, a qual se fundamentou em uma única entrevista junto à Coordenadora do PROVITA/AM.

Importante destacar que, ao verificar em detalhes os documentos chamados de “Plano de Trabalho” e “Cumprimento do Objeto”, foi detectado que apenas os anos de 2012 e 2013 possuíam mais informações em comparação a anos anteriores. No entanto, apesar desse diferencial de informações, ainda se registraram inúmeras lacunas, principalmente jurídicas que impossibilitaram uma melhor conclusão acerca da atuação e eficácia jurídica do PROVITA: não se tem com clareza os motivos que travam os processos que envolvem as

testemunhas protegidas do Amazonas, logo, essa falta de clareza do status processual dificulta seu andamento e, por conseguinte, um real e célere deslinde dos casos.

1.7 ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO

Para o alcance dos objetivos geral e específicos a que se propõe esta dissertação, seu desenvolvimento foi abordado em sete capítulos.

No presente capítulo definem-se os principais termos, o problema, traçam-se os objetivos geral e específicos, justifica-se a escolha do tema, discute-se os procedimentos metodológicos e aponta-se os limites da pesquisa.

O segundo capítulo faz uma sucinta revisão bibliográfica sobre os conceitos de vítima/testemunha protegida, sua importância, discutem-se as conceituações de justiça, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, de modo a demonstrar a linha de eficácia que a pesquisa adotará.

No capítulo seguinte, procede-se à exposição do momento de criação do Programa de Proteção, suas lutas para implantar um programa que combatesse a impunidade e marcos legais tanto em esfera nacional quanto estadual. Além disso, nesse capítulo desenha-se o formato do PROVITA, seus órgãos de atuação e funções desenvolvidas para garantir o funcionamento do Programa.

O capítulo quatro contempla a apresentação do conceito do Programa de proteção no contexto da Política de Segurança Pública Nacional, destacando onde e de que forma acontece esse enquadramento de ações de combate à impunidade e de efetivação da justiça.

A correlação entre a base teórica e os resultados da pesquisa é estabelecida no capítulo cinco, no qual a análise dos planejamentos e dos resultados contribuem para uma melhor compreensão dessa dinâmica de modo a contemplar os critérios de eficiência que são o foco deste trabalho.

O capítulo seis apresenta as conclusões a que se chegou a partir da construção desta dissertação, dentre as quais podemos citar a necessidade de qualificar a elaboração do documento chamado “Plano de Trabalho” como instrumento eficaz de avaliação. Traz, também, as recomendações a serem consideradas na elaboração de futuros estudos acerca da eficiência do PROVITA, dentre as quais mencionamos a necessidade de potencializar as ações do Conselho Deliberativo do Amazonas.

Por fim, são apresentadas as referências bibliográficas que serviram como embasamento para o desenvolvimento desta dissertação.

2. A VÍTIMA/TESTEMUNHA E O DIREITO

Neste capítulo, discutem-se os conceitos de vítima/testemunha, justiça, eficiência, eficácia e efetividade, como peças fundamentais da construção teórica para melhorar a compreensão de análise e interpretação dos dados.

2.1 CONCEITO E IMPORTÂNCIA DA VÍTIMA/TESTEMUNHA

A abordagem do conceito de vítima na literatura jurídico-penal restringe-se ao indivíduo que sofre as consequências da violação da norma penal. Este trabalho terá como referência a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativa às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, de 29 de novembro de 1985, aprovada pela Resolução n.º 40/34, que amplia o conceito de vítima, incluindo os familiares, as pessoas que têm relação direta com a vítima ou aquelas que vêm sofrendo ameaças por serem testemunhas de um crime.

Nesse sentido, o texto não fará distinção quando uma pessoa é vítima ou testemunha ameaçada, por considerar que todas são vítimas da violência. Vale ressaltar que, em matéria penal, a palavra testemunha vem de *testibus*, que significa confirmar, asseverar, expressar a veracidade de algum fato. Testemunha vem a ser, no *latu senso*, toda pessoa que assiste a determinado fato.

No aspecto jurídico, a vítima é o sujeito passivo do ilícito penal, principal ou secundário. A ideia de sujeito passivo vai ao encontro dos estudos mais recentes, onde a vítima possui papel relevante no direito penal, contando com uma efetiva segurança à sua integridade física e moral e também aos seus familiares. Para Fernandes (1995),

Importa salientar como o réu não pode ser considerado objeto do processo e sim um sujeito dotado de direitos, também a vítima deve ser vista no processo não apenas abstratamente como sujeito passivo do delito, mas alguém concretamente dotado de direitos. (FERNANDES, 1995, p. 48)

É interessante destacar que esse conceito de vítima visto pela ótica do sujeito passivo e/ou vencido, no plano das ideias, se reproduz e se consagra nas diversas áreas do conhecimento. Nesse sentido, o Gomes e Molina (2000) ressalta:

O abandono da vítima do delito é um fato incontestável que se manifesta em todos os âmbitos: no Direito Penal (material e processual), na Política Criminal, na Política Social, nas próprias

ciências criminológicas. Desde o campo da Sociologia e da Psicologia social, diversos autores têm denunciado esse abandono: o Direito Penal contemporâneo – advertem – acha-se unilateral e equivocadamente voltado para a pessoa do infrator, relegando a vítima a uma posição marginal, ao âmbito da previsão social e do Direito Civil material e processual. A Criminologia tampouco tem demonstrado sensibilidade pelos problemas da vítima do delito, pois centra seu interesse exclusivamente na pessoa do delinqüente. O sistema legal define com precisão os direitos – o status – do infrator (acusado), sem que referidas garantias em favor do presumido responsável tenha como lógico correlato uma preocupação semelhante pelos da vítima. (GOMES; MOLINA, 2000, p. 73)

Uma observação a ser feita, até para entender o *‘sujeito passivo’*, tem a ver, também, com o momento em que o direito penal torna-se público e o Estado evoca o direito de punir, além do seu papel na preservação da ordem, da garantia da paz pública, da proteção da sociedade e das pessoas. E por ser o titular exclusivo do *ius puniendi*, identificava-se (identifica-se) como sujeito passivo do crime. Nessa ideia, o Estado tem o papel de “proteção” à vítima. Ao se ressaltar que o Estado é sujeito passivo constante de todo crime, estaria sendo justificada a sua legitimação para a persecução penal na grande maioria dos crimes e, nos casos de persecução penal privada, explicada ficaria a necessidade de participação do Ministério Público na relação processual, conforme assevera Fernandes (1995):

Essa posição de plena passividade da vítima em relação ao processo criminal também interessa às administrações públicas em geral, posto que cada vítima constitui por si só um símbolo de fracasso do Estado na tarefa que lhe é própria de manter a ordem social e a segurança pública. Parece mais conveniente aos sistemas penais camuflar o drama das vítimas e dar prioridade à divulgação da captura ou do julgamento do criminoso, sua vida e sua obra: o crime. (FERNANDES, 1995, p. 46)

Mendelson (1981, p. 58), considerado o sistematizador da vitimologia, na obra *Vitimologia e tendências da sociedade contemporânea*, definia o conceito de vítima como “a personalidade do indivíduo ou da coletividade à medida que está afetada pelas conseqüências sociais de seu sofrimento determinado por fatores de origem muito diversificada; físico, psíquico, econômico, político ou social, assim como do ambiente natural ou técnico”.

Bittencourt (1998), na obra *Vítima*, prefere conceituar a vítima buscando o sentido originário, o sentido jurídico geral, o sentido jurídico-penal restrito e o sentido jurídico-penal amplo. Quais sejam:

1. Sentido originário: no qual a vítima se explicaria enquanto pessoa ou animal que sofre resultados infelizes dos próprios atos, dos atos praticados por outrem ou de fenômenos do acaso;
2. Sentido jurídico-geral: quem sofre diretamente uma ofensa ou ameaça de ofensa a um bem tutelado pelo direito;
3. Sentido jurídico-penal restrito: entendido estritamente como aquele que sofre diretamente as conseqüências da violação da norma penal;
4. Sentido jurídico-penal amplo: de caráter abrangente, acolhe tanto o indivíduo quanto a comunidade, que também sofre diretamente as conseqüências do crime. (BITTENCOURT, 1998, p. 79)

Diante dos vários sentidos apresentados pelo autor, com o objetivo de não ficar preso ao conceito restrito e limitado de vítima ou mesmo buscando um sentido jurídico penal geral, ainda assim, não consegue apresentar a diversidade de papéis que ela pode desempenhar e ocupar na realidade jurídica penal. No caso específico dos códigos penal e processual penal, percebe-se que não há um critério rígido para o uso dos termos vítima, ofendido e lesado, que são apresentados indistintamente, o que mostra pouca preocupação do legislador com os termos. No caso específico do Código de Processo Penal – CPP, usa-se a expressão lesado uma única vez (art. 91, inciso II). O CPP ainda usa outro termo “pessoa ofendida”. Eduardo Mayr, na obra *Atualidades vitimológicas*, artigo publicado na obra coletiva *Vitimologia em debate*, tem “considerado de boa técnica usar a expressão ‘vítima’, quando dos crimes contra a pessoa; ‘lesado’, nos crimes contra o patrimônio; ‘ofendido’, nos crimes contra a honra” (MAYR, 1990, p. 11).

No estudo da tipologia das vítimas, como diz Heitor Piedade Júnior (1993), busca-se mostrar que a vítima de crime nem sempre é uma pessoa inocente. A vítima pode ter papel relevante na conduta do agente. A tipologia contribui, também, para uma compreensão mais abrangente da problemática criminal, levando em consideração as circunstâncias relacionadas com as vítimas.

Na literatura especializada, há uma série de tipologias de vítimas sob os mais diversos aspectos, e aqui será dada ênfase a algumas, consideradas as mais debatidas ou, até mesmo, polêmicas.

Mendelson (apud BITTENCOURT, 1988), fundador da Vitimologia, elenca três grandes grupos de vítimas:

1. Vítima inocente ou ideal: é aquela que não teve nenhuma participação na produção do fato delituoso;
2. Vítima provocadora, imprudente, voluntária e ignorante: é aquela que tem como característica a flagrante participação dos perseguidos pelo autor;
3. Vítima agressora, simuladora e imaginária: considerada suposta vítima; considerada co-autora do fato lesivo ou do resultado perseguido pelo autor. (MENDELSON apud BITTENCOURT, 1998, p. 88)

Bittencourt (1998, p. 91) propõe a tipologia de vítimas resistentes e cooperadoras. A primeira seria o caso, como exemplo, de um homicídio em legítima defesa; a segunda seria aquela “que é examinada de acordo com a ordem do bem jurídico tutelado”.

Piedade Jr. (1993) expressa:

A partir das pesquisas de Bittencourt e outros, precursores e seguidores, começou-se a concluir que, no processo de esclarecimento da dinâmica do crime, tão importante quanto o vitimário, era essa personagem, até então totalmente desconhecida, ou seja, a vítima. (PIEIDADE JR., 1993, p. 101)

Vale observar que, no momento em que se constrói uma tipologia da vítima, de alguma forma reafirmam-se a classificação e rotulação pré-existente sobre vítimas. Torna-se visível que a concepção da Escola Positivista, surgida no século XIX, que buscava entender o porquê do cometimento de delitos pelos homens, ainda é um referencial teórico muito sedimentado nos estudos sobre direito penal, criminologia e vitimologia.

Por fim, diante dos diversos entendimentos conceituais sobre vítima e as suas mais diversas tipologias, este trabalho busca um conceito que permita compreender na categoria vítima, não só os familiares, mas também as testemunhas ameaçadas, com base na Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Delitos e Abuso de Poder, sobretudo pela abordagem da relevância do papel da vítima diante do delito e do sistema penal e dos requerimentos da intervenção estatal no sentido de sua proteção e assistência.

2.2 CONCEITOS DE JUSTIÇA

Em sua obra mais célebre, cujo nome é Teoria Pura do Direito, Kelsen (2003) já nos dá sinais de seus objetivos e admite que tanto o direito quanto a moral sejam ordens sociais de cunho normativo. Segundo ele,

Ao lado das normas jurídicas [...] há outras normas que regulam a conduta dos homens entre si, isto é, normas sociais, e a ciência jurídica não é, portanto, a única disciplina dirigida ao conhecimento e à descrição de normas sociais. Essas outras normas podem ser abrangidas sob a designação de Moral e a disciplina dirigida ao seu conhecimento e descrição pode ser designada como Ética. (KELSEN, 2003, p. 67).

Entretanto, Kelsen (2003) sustenta que a distinção essencial entre tais ordens é evidente e se dá na medida em que o direito é uma ordem coercitiva enquanto a moral não impõe quaisquer sanções físicas. Outra diferença significativa: enquanto a ordem jurídica possui validade objetiva para todos os habitantes de um determinado território, a ordem moral é subjetiva e só obrigatória em foro interno.

[...] não há uma única Moral, “a” Moral, mas vários sistemas de Moral profundamente diferentes uns dos outros e muitas vez antagônicos, e que uma ordem jurídica positiva pode muito bem corresponder – no seu conjunto – às concepções morais de um determinado grupo [...] e contrariar ao mesmo tempo as concepções morais de um outro grupo ou camada da mesma população. (KELSEN, 2003, p. 77)

Na sua obra *O que é justiça*, vemos que Kelsen (2001) analisa cada um dos padrões de justiça como um problema, pois ou são cientificamente inconcebíveis ou são claramente insuficientes e contraditórios entre si. As regras de tipo metafísico são rechaçadas com argumentos lógico-rationais, pois para ele “do ponto de vista de uma ciência racional do Direito, o método religioso-metafísico da doutrina do Direito Natural não entra absolutamente em cogitação” (KELSEN, 2001, p. 22).

As fórmulas racionais de justiça são minuciosamente descritas e contrapostas na obra *O problema da justiça*, na qual Kelsen (1998b) aponta nada menos do que quatorze normas racionais de justiça, mostrando o caráter problemático de cada uma delas. Para os fins aqui propostos, dedica-se especial atenção a duas delas.

A primeira, “dar a cada qual o que é seu”, regra também denominada por *suum cuique*. Além de apresentar caráter tautológico (devemos dar o que deve ser dado), a aplicação de tal fórmula dependeria de uma ordem normativa que determinasse o que é o “seu”, ou seja, o direito de propriedade de cada um deve ser definido antecipadamente pela lei seguindo-se também que uma lei que estabelecesse muito para poucos e pouco para muitos poderia ser considerada plenamente justa, desde que se mantivesse cada qual com o que lhe pertence.

Quanto à segunda, “não fazer aos outros o que não queres que te façam”, também conhecida por regra de ouro, seu cumprimento poderia excluir toda e qualquer espécie de punição, posto que ninguém quer ser punido e, seguindo essa fórmula, nunca poderíamos punir alguém. Outra objeção viria do evidente caráter subjetivo dessa regra, afinal, e se alguém porventura gostasse de ser açoitado? Deveria sair açoitando seus convivas?

De acordo com sua exposição, o autor, em *O problema da justiça*, conclui que “um conceito geral de justiça apenas pode ser algo completamente vazio” (KELSEN, 1998b, p. 62). Afinal, em todas as fórmulas racionais analisadas ocorre a necessidade de uma norma jurídica de apoio que lhes anteceda. Além dessa vacuidade, também a correlação entre as regras é problemática, pois o que se encontra é a definitiva impossibilidade de uma aplicação múltipla ou universal, posto que “diferentes normas de justiça têm de entrar necessariamente em conflito umas com as outras” (KELSEN, 1998b, p. 61).

Os problemas da justiça teriam sua gênese no conflito de interesses, pois, onde este não existir, não haverá necessidade de justiça. Entretanto, havendo um conflito de interesses haverá o justo e o injusto na medida em que, necessariamente, ocorrerá a opção por um em detrimento do outro, conforme valores também conflitantes. Surge então a necessidade de uma hierarquização de tais valores. Mas, como hierarquizar os valores? Quais seriam os valores preponderantes?

Conforme o indivíduo ou grupo de indivíduos, alguns valores prevalecem sobre outros. Um teísta ou um ateu, um capitalista ou um comunista, um ocidental ou um oriental, cada um trará consigo uma hierarquia diferente de valores, motivo pelo qual toda opção terá um caráter relativo-subjetivo inerente. Ao submeter a justiça apenas à moral, Kelsen afasta a objetividade aparente dessas normas. Para ele, tanto as normas de justiça comunistas como as capitalistas, as normas retributivas, de igualdade, de liberdade, entre outras, não possuem elementos comuns e são conflitantes entre si, valendo apenas para determinados grupos humanos. Em sua mais famosa obra, *Teoria pura do direito*, a justiça como sinônimo de direito é refutada:

Se a Justiça é tomada como o critério da ordem normativa a designar como Direito, então as ordens coercitivas capitalistas do mundo ocidental, não são de forma alguma Direito do ponto de vista do ideal comunista do Direito, e a ordem coercitiva comunista da União Soviética não é também de forma alguma Direito do ponto de vista do ideal de Justiça capitalista. Um conceito de Direito que conduz a uma tal consequência não pode ser aceito por uma ciência jurídica positiva. (KELSEN, 2003, p. 55)

Dessa forma, o direito puro seria entendido simplesmente como o conjunto de normas de ordem jurídica e não se interessaria por questões psicológicas, políticas, sociais, dentre outras. Daí surge a diferenciação entre os juízos de direito e os demais juízos de valor (nestes inseridos o da justiça). Ambos são de natureza diversa: os primeiros fornecem a distinção entre o que é lícito e o que é ilícito e os demais, entre o que é justo e injusto. Kelsen

(2001), em *O que é Justiça?*, estabelece que “os juízos de justiça não podem ser postos à prova objetivamente”, e conclui que “uma ciência do Direito não tem espaço para eles” (KELSEN, 2001, p. 223).

Quanto a Thomas Hobbes, podemos afirmar que o objetivo ético e político fundamental presente em sua obra é o convívio pacífico entre os homens. Ele afirma que somente por meio da manutenção dos pactos, fonte e origem da justiça, é que se alcança este fim. Mas o que seria a justiça para Hobbes?

A teoria política de Hobbes (2003) versa sobre a formação do Estado e tem início com a hipótese do homem em estado de natureza, uma condição de ausência total de impedimentos externos. No estado de natureza, haveria liberdade para cada homem “usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação da sua própria natureza, ou seja, da sua vida” (Hobbes, 2003, p. 112). Nessa condição, o homem pode fazer tudo o que sua própria razão lhe sugerir, ficando limitado apenas por regras gerais de foro interno estabelecidas pela própria razão.

São as denominadas *lex naturalis*, descritas detalhadamente nos capítulos XIV e XV do Leviatã, que não podem ser obedecidas devido à própria condição da natureza humana, uma condição natural de guerra. Hobbes (2003, p. 137) afirma que “enquanto os homens se encontram na condição de simples natureza (que é uma condição de guerra), o apetite pessoal é a medida do bem e do mal” e que “enquanto perdurar esse direito natural de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem [...] a segurança de viver o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver” (HOBBS, 2003, p. 113).

Como decorrência dessas assertivas, surge a necessidade de limitação da liberdade dos homens para alcançar a paz e, com ela, viver em segurança. Dentre as *lex naturalis*, destacamos a terceira que preceitua “que os homens cumpram os pactos que celebrarem” (HOBBS, 2003, p. 124). É nesta lei de natureza que se encontra a fonte e a origem da justiça que pode ser considerada a fonte e a origem do próprio Estado. Segundo a definição de Hobbes (2003),

[...] para que as palavras “justo” e “injusto” possam ter lugar, é necessária alguma espécie de poder coercitivo, capaz de obrigar igualmente os homens ao cumprimento dos seus pactos, mediante o terror de algum castigo que seja superior ao benefício que esperam tirar do rompimento do pacto [...]. E não pode haver tal poder antes de se erigir uma república. (HOBBS, 2003, p. 124)

Até aqui é possível notar que Hobbes (2003), assim como Kelsen (1998b), separam os campos da moral e do direito, admitindo inclusive que ambos são ordens normativas, mas somente o direito, nascido juntamente com o Estado, teria força coercitiva. Ao assegurar que o apetite pessoal seria a medida do bem e do mal numa situação anterior ao estado civil Hobbes (2003) também evidencia o caráter subjetivo da moral.

As *Lex Naturalis*, na visão de Hobbes (2003), só têm lugar no estado de natureza e “não são propriamente leis, mas qualidades que predisõem os homens para a paz e a obediência” (HOBBS, 2003, p. 227). Com o surgimento do Estado, tais regras são substituídas pelas leis civis que devem ser escritas “porque toda lei que não seja escrita, ou de alguma maneira publicada por aquele que faz a lei, só pode ser conhecida pela razão daquele que lhe obedece” (HOBBS, 2003, p. 231).

A fórmula do *suum cuique* (dar a cada um o que é seu), avaliada por Kelsen (1998b) como uma regra vazia, também é criticada por Hobbes, que a entende como “a definição comum de justiça fornecida pelos escolásticos” (HOBBS, 2003, p. 124) que pressupõe necessariamente uma ordem jurídica positiva determinando o que é de cada um pois onde não há Estado não pode haver justiça ou injustiça.

Já a regra de ouro (não fazer aos outros o que não queres que te façam) para Hobbes (2003), seria um resumo das *lex naturalis*, ou seja, não possui consigo a sanção capaz de obrigar aos homens e, se possuísse, o Estado sequer seria necessário pois, segundo ele,

[...] se conseguíssemos imaginar uma grande multidão capaz de consentir na observância da justiça e das outras leis de natureza, sem um poder comum que mantivesse a todos em respeito, igualmente conseguiríamos imaginar a humanidade inteira capaz de fazer o mesmo. Nesse caso não haveria, nem seria necessário, nenhum governo civil ou república, pois haveria paz sem sujeição. (HOBBS, 2003, p. 145)

Empregando raciocínio semelhante, Peralman (2000) explica que “a sociedade ideal, ignorando as contestações, não necessita de juízes nem de advogados. Desejar-se-ia que as leis estivessem inseridas no coração, na consciência e na razão de cada qual” (PERELMAN, 2000, p. 361). Consoante à doutrina de Hobbes (2003), as paixões impedem o homem de se entregar aos ditames da própria razão. As *lex naturalis* hobbesianas se assemelhariam às regras morais que, se obedecidas a contento, dispensariam até mesmo presença do Estado. Em sentido correlato, Reale (1953), em *Filosofia do Direito*, explica essa relação entre moral e direito, de uma maneira que, poder-se-ia reputar bastante hobbesiana, para ele,

[...] a Moral determina que se faça, mas ao destinatário do comando cabe fazer ou não; ao passo que o Direito se caracteriza porque ordena e, ao mesmo tempo, assegura a outrem o poder de exigir que se cumpra. (REALE, 1953, p. 695)

De acordo com Hobbes, por não poder obedecer aos comandos das *lex naturalis*, o homem cria o Estado que, com o objetivo de alcançar a paz e mantê-la, nasce e se sustenta por meio das leis civis. Bobbio (1995), apoiado nesta afirmação hobbesiana, assevera que “a partir do momento em que se constitui o Estado, deixa portanto de ter valor o direito natural (que na realidade não era respeitado tampouco antes, no estado de natureza) e o único direito que vale é o civil ou do Estado” (BOBBIO, 1995, p. 35). O conjunto das leis civis, ou seja, o direito positivo, passa a ser a medida da justiça “uma regra da razão, pela qual somos proibidos de fazer todas as coisas que destroem nossa vida” (HOBBS, 2003, p. 127).

A sujeição do homem é unicamente para com o Estado e “ninguém pode fazer leis a não ser o Estado” (HOBBS, 2003, p. 226). Para subsistir e alcançar seu escopo, o Estado deve criar meios para que a justiça se efetive e estes são as leis civis que “são as regras do justo e do injusto” (HOBBS, 2003, p. 226). As regras formadoras do direito positivo, por serem criadas pelo poder soberano – para Hobbes, o poder soberano pode ser exercido tanto por um monarca quanto uma assembleia –, são dotadas de coerção. Com isso, controlam a conduta dos súditos que, independentemente de concordarem ou não com seu teor, devem respeitá-las sob o risco da sanção.

Há características semelhantes nas teorias de Hobbes (2003) e de Kelsen (1998b) que aproximariam suas posições: (i) o relativismo moral, (ii) a aceitação da ordem jurídica como solução para os conflitos de interesses e (iii) a admissão da necessidade da coerção para a solução desses conflitos. Esses elementos reunidos podem propiciar uma interpretação da filosofia política e jurídica de Hobbes como mais uma entre as de tendência juspositivistas.

2.3 CONCEITO DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

A eficiência está relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo. Prestes Motta e Bresser-Pereira (1980) a definem como a coerência dos meios em relação com os fins visados, e se traduz no emprego de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). Para Rua (1999), a eficiência está vinculada prioritariamente à produtividade.

Alfonso (1989) e Metcalfe e Richards (1992) classificam a eficiência em eficiência técnica, relação entre os recursos e os resultados físicos, e eficiência econômica, relação entre custos dos recursos e o valor dos resultados, sendo esta geralmente o foco das reformas administrativas.

É importante ressaltar que o conceito de eficiência apresenta necessariamente contornos diferenciados em organizações privadas e públicas. Nestas, o que deve prevalecer é o interesse ou a necessidade dos cidadãos; naquelas, predominam o interesse financeiro e de seus proprietários e a maximização do lucro. Nesse sentido, Nassuno (1999) observa que o conceito tradicional de eficiência a relaciona ao melhor uso de recursos visando ao lucro. Na seara pública, ela pode ser definida como o melhor uso de recursos para atender ao interesse público.

Pedraja e Salinas (2005) consideram natural a preocupação com a maior eficiência no setor público, tendo em vista a exiguidade de recursos e os gastos crescentes nesse setor.

A eficiência “diz respeito à boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos”, assevera Valarelli (2000, p. 4). Para Tenório et al. (1999), trata-se, portanto, da melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis, na medida em que consiste na “relação existente entre os produtos e os custos que a execução do projeto determina”, na visão de Cohen e Franco (1998, p. 103). Esses três conceitos se inter-relacionam pelo viés do custo *versus* resultados obtidos, demonstrando a essência do conceito de eficiência.

Apresentado o conceito de avaliação de eficiência, depreende-se que os indicadores utilizados nesse tipo de avaliação devem estar relacionados com os insumos que são providos para a realização das atividades do projeto, cumprindo assim a função de avaliar o esforço utilizado para gerar os seus resultados (CAMPOS, 1998).

O princípio da eficiência, para Moraes (2004), está vinculado à prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum. Observa-se que esse princípio apresenta as seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, desburocratização e busca da qualidade.

Efetivamente, a preocupação com a eficiência é mais recorrente na iniciativa privada, mas ela também é importante e necessária na gestão da coisa pública, que administra recursos públicos, e nesta tem um contorno necessariamente diferenciado. Após a Emenda n. 19 à Constituição Federal (BRASIL, 1998), a eficiência é princípio constitucional e assim deve ser

tratada. Quanto aos benefícios, o tempo dirá se eles ocorrerão, e dependerão, certamente, do gestor público, da participação dos cidadãos, da doutrina jurídica e do posicionamento do judiciário brasileiro.

Sobre o conceito eficácia, destaca-se que é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas. Segundo André (1993), é o grau em que as metas, entendidas como atributos mensuráveis de objetivos, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas. É importante observar que a Constituição Federal prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia no seu artigo 74, inciso II.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I – [...] II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
(BRASIL, 1988)

A avaliação da eficácia do serviço público é um desafio ainda maior do que a análise sobre a eficiência, para o Poder Judiciário, especialmente porque a eficácia, em geral, estará relacionada à definição e possível consecução de objetivos, que muitas vezes estarão no âmbito da discricionariedade do administrador público.

Nesse tipo de avaliação, analisa-se até que ponto estão sendo alcançados os resultados, representando, assim, na visão de Costa e Castanhar (1998, p. 2), “a medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas”. A eficácia corresponde, portanto, à capacidade de “fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado” (TENÓRIO, 1999, p. 18).

Na teoria administrativa, eficácia e eficiência são consideradas fundamentais a qualquer organização pública ou privada. Ambas são vitais para o planejamento: determinar os objetivos certos e em seguida escolher os meios certos de alcançar esses objetivos.

No Direito, é usual a abordagem sobre eficácia da norma, especialmente as constitucionais. Silva (2002) e Barroso (1993) estabelecem diferenciação entre eficácia jurídica e eficácia social. Eficácia jurídica diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. Eficácia social é o fato de a norma ser efetivamente ou realmente aplicada e seguida nos casos. Para Barroso (1993), eficácia social e efetividade são similares.

Não haja dúvidas que há ações que não são nem eficazes nem eficientes. Em geral, a combinação de eficácia e eficiência tem a ver com a forma de cumprir um objetivo ou uma

meta. Não só o efeito desejado será alcançado, como também não será necessário investir tantos recursos para a consecução do êxito.

Modernamente, a literatura especializada achou por bem incorporar um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, especialmente válida para a administração pública.

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Para Torres (2004):

[...] efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. (TORRES, 2004, p. 175)

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela traduz a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. A efetividade das normas depende, em primeiro lugar, da sua eficácia jurídica, da aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são inerentes. Não se trata apenas da vigência da regra, mas também, e, sobretudo, da “capacidade de o relato de uma norma dar-lhe condições de atuação”, isoladamente ou conjugada com outras normas. Se o efeito jurídico pretendido pela norma for irrealizável, não há efetividade possível.

Prestigia-se, como enriquecedora à linha de pensamento adotada, a lição de Silva (2001) ao lecionar:

A lei é tanto mais eficaz quanto mais se projeta no meio social, em que deve atuar; quanto mais seus termos abstratos se enriquecem de conteúdo social, do Direito. Cultural, mais eficaz ela é. Sem um mínimo de eficácia, a lei não passará de mera construção teórica. (SILVA, 2001, p. 47).

Essas distinções são relevantes, inclusive para perfeito entendimento da diferença entre eficácia jurídica e eficácia social ou efetividade. Se a norma não produz, no mundo dos fatos, o efeito que dela se esperava, ter-se-á que a norma é politicamente defeituosa, não que seja juridicamente “ineficaz”.

Ao Poder Judiciário cabe, no constitucionalismo contemporâneo, a tarefa mais elevada de impedir afrontas e desfazer, com eficácia e eficiência imprescindíveis, os desmandos que acometem, ameaçam e agridem os direitos fundamentais.

Por isso, compete a ele fazer-se pronto na dimensão dessa competência, sem o exercício da qual os direitos fundamentais são atingidos irremediavelmente e as agressões lesam todo o sistema jurídico, colocando abaixo a própria jurisdição como um direito. No exercício dessa competência, ademais, compete ao Poder Judiciário fazer-se alerta para interpretar os direitos fundamentais considerando o texto e o contexto constitucional, a sede e a afluência dos direitos sobre os quais se questionam, estender-se tão amplamente quanto seja necessário e possível para que ele realize uma tarefa de Justiça social e não de injustiças menores. Ao Judiciário cabe a tarefa de oferecer respostas concretas e engajadas às questões que lhe são postas em condições históricas definidas e experimentadas. Não há de prender-se mais às elaborações filosóficas e retóricas que às situações determinadas e determinantes ocorridas num contexto social específico e apurável pelos juízes que vivem o seu tempo de Direito com o Direito do seu tempo.

Desse modo, pode-se concluir que um conceito amplo de eficácia que caracteriza o PROVITA, seria a sua capacidade de fazer cumprir, ou seja, executar o que fora estabelecido previamente no Plano de Trabalho. Logo, comparar o planejado com o realmente executado, uma espécie de monitoramento de suas ações.

3. CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROVITA

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil nasce de lutas e experiências da sociedade civil que têm a iniciativa de traçar um caminho de mudanças contra a impunidade. Após seu surgimento, como uma experiência Estadual, foi possível através de parceria com a esfera governamental expandir e implementar suas ações em esfera nacional. Importante destacar a construção internacional que também serviu de referência e estudo para a criação do modelo brasileiro.

3.1 HISTÓRICO MUNDIAL

Em conformidade à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art. 3º, destaca-se esse texto como o marco idealizador do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, declarando que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Desse modo, o PROVITA justifica-se, entre outras atividades, como instrumento para garantir esses direitos fundamentais.

Para Dorneles (1989), os Direitos Humanos foram sendo construídos à medida que a sociedade foi se modificando. Um dos marcos fundamentais deste processo é a Revolução Francesa, que aconteceu em 1789, momento em que o absolutismo foi substituído pelo Estado Moderno. O sistema feudal, após sua derrocada, deixa sua marca de cobrança dos deveres dos súditos para dar lugar à ideia de direitos do cidadão, ideias estas imprimidas pela burguesia ascendente. Foram essas ideias que começaram a ser expressas por meio de pensamentos científicos e artísticos, mas que, sobretudo, tinham a conotação política, pois para a concretização das mudanças que a burguesia aspirava seria fundamental a mudança de paradigmas religiosos, culturais e filosóficos vigentes no modelo feudal.

Seguindo os relatos do mesmo autor, os ideais de liberdade, fraternidade e igualdade começam a ser vistos e percebidos pelos trabalhadores como absolutamente distantes e formais. Os princípios liberais dos direitos humanos começam a ser questionados e inicia-se um processo de luta e reivindicação operária para que a igualdade seja realmente garantida. As contradições dos direitos declarados e a realidade vivida começam a ser discutidas pelos operários, com o auxílio dos pensamentos socialistas que emanavam na época. Com o caminhar das mudanças sociais, econômicas e políticas, novamente o conceito do que seriam os direitos fundamentais para o homem adquirem rumos de expansão. O recrudescimento do

sistema capitalista e todas as duras consequências advindas desse modelo fizeram, e ainda fazem, com que a população reivindique melhores condições de vida.

Segundo Pinheiro (1999), importante destacar que, embora se tenha conhecimento de todas as conquistas presentes na declaração dos direitos humanos, ainda persiste um abismo entre o que se escreve e o que se cumpre. As graves violações dos direitos humanos são aquelas que ferem principalmente os artigos 3º, 5º e 9º da Declaração dos Direitos Humanos.

A população que vive a situação da violência, na falta da ação governamental, que seria justificada pela legitimação da ação violenta com fins específicos de proteção e segurança, desacreditando do poder legítimo do Estado, cria seus próprios mecanismos de defesa correspondentes a uma situação violenta, fazendo, muitas vezes justiça pelas próprias mãos, alimentando ainda mais o ciclo da violência.

Diante dessa realidade, Valadão (2005) destaca que organismos internacionais e organizações não governamentais militantes na área da defesa dos direitos humanos iniciaram um processo de problematização do tema.

Nesse sentido, vale destacar o Oitavo Congresso de Havana em 1990, que tratou da necessidade de se encontrarem medidas nos âmbitos internacional e regional, numa postura de cooperação entre Estados, para a prevenção e ação contra a violência e o terrorismo, iniciou-se um período de profícuas discussões sobre o tema da proteção às vítimas e intensificou-se a necessidade de que as pessoas relatassem o que vissem ou sabiam sobre crimes para que, por meio de seus testemunhos, fossem identificados os culpados pelas violações dos direitos humanos em suas mais diferentes expressões, denunciando e lutando para que a impunidade fosse ao menos diminuída. Assim como relata Valadão (2005):

Todo processo internacional de reflexão, controle e ações para a proteção aos Direitos Humanos por parte de órgãos, comissões, subcomissões e resoluções das Nações Unidas teve papel fundamental para que o Brasil priorizasse, no âmbito nacional, a proteção das vítimas e testemunhas de violência, instituindo Lei e assumindo dentro do Sistema Nacional de Proteção aos Direitos Humanos, a disponibilização de verba para a viabilização de programas de proteção. (VALADÃO, 2005, p. 47)

Considerando as realidades adversas dos países dos Estados Unidos e Itália, os mesmos serviram de base inicial para a formatação do Programa de Proteção brasileiro, de modo a fazer breve alusão aos mesmos.

Segundo Baker (1998), em 1789, o Congresso dos Estados Unidos, com o objetivo de reforçar leis federais, proteger jurados e, em alguns momentos, até realizar proteção ao

presidente dos Estados Unidos, criou o serviço Marshall de Proteção, entretanto, com o tempo essas funções foram sendo divididas e criou-se o Serviço Secreto, que ficou mais especificamente encarregado da segurança pessoal do presidente.

Devido ao histórico de confiabilidade da equipe de trabalho desse Programa, o Congresso, em 1971, encarregou esse órgão de também realizar os serviços de proteção a testemunhas ameaçadas, que seriam aquelas pessoas que, por meio do seu testemunho, pudessem auxiliar na elucidação do caso e que, por esse motivo, encontrar-se-iam ameaçadas de morte.

No caso da Itália, para Grasso (1998), como estratégia de combate aos atos violentos e insanos da máfia, criou-se a Direção Nacional Antimáfia – DNA, que funciona como uma central de coordenação das investigações visando focalizar e centralizar as ações para enfrentar adequadamente os crimes e a própria estrutura mafiosa. Foi criado, portanto, um sistema de proteção aos colaboradores da Justiça, fundamental para descobrir a estrutura e quebrar o silêncio da impunidade e da invencibilidade.

3.2 MOVIMENTO NACIONAL

Foi a articulação da sociedade civil, a partir de instituições que publicizaram suas ações jurídicas que alavancou a criação do modelo brasileiro do PROVITA. Essa experiência exitosa ensejou a expansão do programa para o território nacional.

3.2.1 Criação do PROVITA no Brasil e seu fundamento legal

Como processo de construção do Programa de Proteção, em 1998, o Ministério da Justiça concretizou uma parceria com o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, a fim de financiar um projeto que pudesse abranger outros Estados.

Segundo Monteiro (2001), o desafio em implantar um Programa de Proteção “sempre foi como formular uma proposta de política pública que contribuísse para controlar a criminalidade num quadro social e político marcado pela impunidade e pela banalização da violência”.

Nessa esteira, as discussões que permearam a iniciativa de efetivar um Programa que tivesse por objetivo a proteção àquelas pessoas que contribuem para a Justiça por meio de seu testemunho estavam sendo ampliadas e aprofundadas, e como já relatamos sob a influência da conjuntura internacional e nacional de luta pela efetivação dos direitos humanos. Até então, o

Brasil não apresentava nenhum trabalho, sequer semelhante, que pudesse oferecer e garantir à vítima condições de denunciar e também de respaldar o testemunho, para que fosse realizado livre de ameaças.

Ainda sob a visão de Monteiro (2001), no processo de construção da proposta do referido Programa, a sociedade civil teve papel de propor a parceria com o Estado, para que este não se isentasse de suas responsabilidades. E foi nesse viés e contando com a experiência que já acontecia por meio da ONG GAJOP, que o Estado comprometeu-se em financiar o projeto e posteriormente promulgou a Lei Federal n.º 9.807/99, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, além de dispor da regulamentação de proteção a acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial ou processo criminal.

A referida lei surgiu no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, que determinou a implantação dos programas, cuja atribuição é de competência tanto dos Estados quanto da União. Na composição da lei, especificamente sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, destaca-se a estrutura necessária para a formatação do Programa:

- Como instância decisória, o *Conselho Deliberativo*, definido como órgão colegiado composto por representantes do Ministério Públicos, do Poder Judiciário, de outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil, de acordo com a realidade de cada Estado, com respeitável atuação na área de direitos humanos e segurança pública. Conforme a Lei, ao Conselho cabe tomar providências de caráter geral relacionadas ao cumprimento do Programa, deliberar sobre o ingresso ou exclusão da testemunha e resolver os assuntos que apareçam e que não estejam determinados em lei, além de acompanhar as ações do Programa;
- Outro componente da estrutura é a entidade *gestora*, representado por uma Instituição da sociedade civil que pela seriedade e atuação na defesa dos direitos humanos tem assento no referido conselho. A essa entidade cabe a responsabilidade em promover a articulação com entidades da sociedade civil para a formação de uma rede de atuação nas questões da proteção (Rede Solidária), bem como a de contratar profissionais que irão compor a equipe técnica;

- A *equipe técnica* são profissionais das áreas de Direito, Serviço Social e Psicologia que são liderados por um coordenador responsável por acompanhar esse rol de profissionais, bem como de outros auxiliares ao trabalho de acordo com a necessidade de cada Estado. Conta-se ainda com um coordenador responsável pelas questões administrativas e financeiras do Programa.
- Por fim, compondo a estrutura básica do Programa, se destaca o órgão executor, o qual é representado por um órgão público (uma secretaria de Estado, por exemplo) ou como será visto mais a frente, no caso do Amazonas, único no Brasil, essa função é exercida pelo Ministério Público do Estado.

No Brasil, o PROVITA, desde sua criação, tem como foco utilizar a política de proteção como instrumento de acesso à justiça e combate à impunidade. Assim, visa trabalhar o sistema de proteção a testemunhas pelo viés dos Direitos Humanos, bem como em precípua colaboração da sociedade civil, visando promover o pleno exercício da cidadania dos protegidos, que de alguma forma tem alguns direitos cerceados, em face da situação de proteção.

Nesse contexto, resta demonstrada a importância da participação da sociedade civil como suporte no processo de reinserção dos usuários, considerando ser esta que viabiliza a construção de uma rede solidária, conquistando parcerias e protetores com a finalidade de criar uma retaguarda possível de colaborar com a segurança e com toda a política de proteção.

A formatação dada ao Programa de Proteção no Brasil tem relação direta com o protagonismo exercido pela sociedade civil, comprometida com a defesa dos Direitos Humanos e a democracia na construção desta política pública.

3.2.2 Criação do PROVITA no Amazonas e seu fundamento legal

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Amazonas – PROVITA/AM foi uma iniciativa do Ministério Público Estadual, considerando a recomendação do Programa Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça de 1996, para criar estratégias que combatessem a impunidade, de modo que fossem criados, nos Estados, o Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de crimes, em virtude de colaborarem em investigação ou processo penal.

No Amazonas o PROVITA foi instituído por meio do Ato da Procuradoria Geral de Justiça n.º 032, de 09 de abril de 2001, como também, a criação do Conselho Deliberativo desse Programa e implantado por meio de convênio entre a Secretaria Especial de direitos Humanos da Presidência da República, o Ministério Público do Estado do Amazonas e o Centro dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Manaus.

Art. 1º. - Fica instituído, em caráter permanente, no âmbito do Estado do Amazonas, o Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, com a sigla PROVITA/AM, vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça, Órgão da Administração Superior do Ministério Público do Estado do Amazonas, com a finalidade de garantir, através da aplicação das medidas preconizadas na Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999, a proteção das vítimas e das testemunhas coagidas ou expostas a grave ameaça, e seus respectivos familiares, em razão de colaborarem com investigações ou processos criminais, bem como dos depoentes especiais, tal como definidos no art. 10 do Decreto Federal n.º 3.518, de 20 de junho de 2000. (Ato PGJ n.º 032/2001).

No período de 09 de abril de 2001 a 12 de novembro de 2008, o PROVITA/AM foi regido por esse Ato n.º 032/2001. Nesse período, estiveram na execução do Programa o Centro de Direitos Humanos da Arquidiocese de Manaus e a Fundação de Amparo à Pesquisa Desembargador Paulo dos Anjos Feitoza, que está na execução do Programa atualmente.

Em 12 de novembro de 2008 foi promulgada a Lei n.º 3.309, que instituiu, no âmbito do Estado do Amazonas, o Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas ameaçadas e estabelece normas para a sua organização e manutenção.

Conforme descrição na justificativa para a criação da Lei, foram destacados os avanços alcançados com criação do Programa desde o advento do citado Ato do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, que instituiu o PROVITA/AM, atendendo o que preconiza a Lei Federal n.º 9.807, de 13 de julho de 1999, e a recomendação do Programa Nacional de Direitos Humanos. Ocorre que, à época da articulação para a criação da lei (2008), já se fazia urgente a necessidade de consolidar de forma definitiva, como atividade institucional regular, o Programa, com a transformação do referido Ato em Lei, de modo a possibilitar a necessária segurança jurídica que essa importante atividade sugere.

Ainda como base, fazendo referência à Justificativa para a criação da Lei do PROVITA/AM, ao chamar para si a tarefa de instituir no Estado do Amazonas, dentro de sua estrutura orgânica, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA/AM, o Ministério Público Estadual reafirmou, a par de suas demais atividades, os

compromissos com a consolidação da Democracia e o respeito aos Direitos Humanos, a partir do estabelecimento de um processo continuado de promoção da cidadania – alavanca propulsora de criação do Programa – cujo fim colimado continua sendo a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

A transformação do Ato em Lei possibilitou que se introduzissem no ordenamento jurídico os necessários ajustes, com base nas experiências práticas adquiridas, de modo a compatibilizá-lo às exigências de um novo modelo de política pública, cujo viés é a segurança, a eficiência e, fundamentalmente, a estabilidade político-operacional, elementos passíveis de serem alcançadas dentro da estrutura orgânica do Ministério Público, como bem demonstraram os anos anteriores à Lei (sob égide do Ato) em que o *Parquet* administrou o funcionamento do PROVITA.

3.3 ÓRGÃOS QUE INTEGRAM O PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À VITIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

Para que houvesse o bom funcionamento do Programa, foram instituídas pela Lei Estadual n.º 3.309/2008 instâncias, chamadas de Órgãos, que têm a função de organizar e viabilizar o andamento do sistema. A atuação de cada Órgão é indispensável e fundamental para o êxito de toda a política de proteção. Importante destacar que a configuração dessa estrutura estadual assemelha-se, por força de Lei, aos moldes do estipulado na Lei Federal (9.807/99), haja vista a legislação estadual (3.309/2008) tê-la como base fundamental.

3.3.1 Instituição Executora

A Procuradoria Geral de Justiça/AM é a Instituição Executora do PROVITA/AM, sendo essa função um diferencial em relação aos outros Estados da Federação, já que em sua maioria a execução é assumida por uma Secretaria de Estado.

Definitivamente, tal iniciativa levanta discussões contrárias, já que para algumas correntes, esse modelo no qual o Ministério Público atua diretamente na linha de frente do PROVITA, compromete a prova (a testemunha/vítima), já que o referido Órgão tem todo o interesse na mesma. Por outro lado, a aceitação e a compreensão dessa posição do *Parquet* é vista de modo positivo, já que se trata de uma instância idônea e que tanto legal quanto politicamente tem em seu escopo a busca pela verdade e pela justiça.

3.3.2 Conselho Deliberativo

De acordo com a Lei Estadual do PROVITA/AM, o Conselho é órgão superior, de deliberação colegiada, vinculado a órgão da Administração Pública, responsável pela coordenação do Programa de Proteção. Atua de forma articulada com um órgão executor, equipe técnica e rede solidária. Cada Programa é dirigido por um Conselho Deliberativo em cuja composição haverá representante do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos.

Coadunando ainda com a Lei Federal (9.8087/99), o Conselho será o responsável por decidir acerca do ingresso ou exclusão da pessoa protegida do Programa, assim como por adotar as providências necessárias ao cumprimento deste.

No Amazonas, conforme descrito na Lei Estadual, o Condel é composto por: I. Procuradoria-Geral de Justiça; II. Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos; III. Secretaria de Estado de Segurança Pública; IV. Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Amazonas; V. Poder Judiciário Estadual; VI. Ministério Público Federal; VII. Polícia Militar do Estado; VIII. Polícia Federal; IX. Universidade Federal do Amazonas; X. Universidade Estadual do Amazonas; XI. Defensoria Pública Estadual; XII. Entidade da Sociedade Civil relacionada à defesa e à promoção dos Direitos Humanos.

3.3.3 Gerência de Acompanhamento do Programa

O PROVITA/AM é supervisionado pela Instituição Executora, por intermédio da Gerência de Acompanhamento do Programa, que exerce a função de gerência técnico-política do mesmo, em estreita colaboração com os demais órgãos que o compõem.

Esta Instância na composição da estrutura do PROVITA também se destaca como figura peculiar ao Estado do Amazonas, já que se trata de um representante do Ministério Público que tem total acesso à Equipe Técnica bem como aos usuários. Essa última característica exige dessa função, de modo especial, da pessoa que a desempenha, um envolvimento maior com a rotina do PROVITA. Essa aproximação do MPE (via Gerência) diretamente com os usuários, além de acelerar o atendimento das demandas, traz à equipe técnica maior margem de “invisibilidade” de suas ações e diretamente da identidade dessa equipe, a qual precisa agir no anonimato, como medida de segurança e eficiência.

Por outro lado, a Gerência é a face pública do PROVITA, que aliada à Presidência do Condel, responde às demandas da imprensa/mídia e frente à gestão de outros Órgãos, bem como e principalmente junto ao próprio MPE e ao Poder Judiciário.

Essa dinâmica inerente exclusivamente ao Estado do Amazonas tem demonstrado que a Gerência é uma parceria que tem apresentado resultados importantes na efetivação da política de proteção, dada sua posição estratégica no painel geral do sistema de proteção.

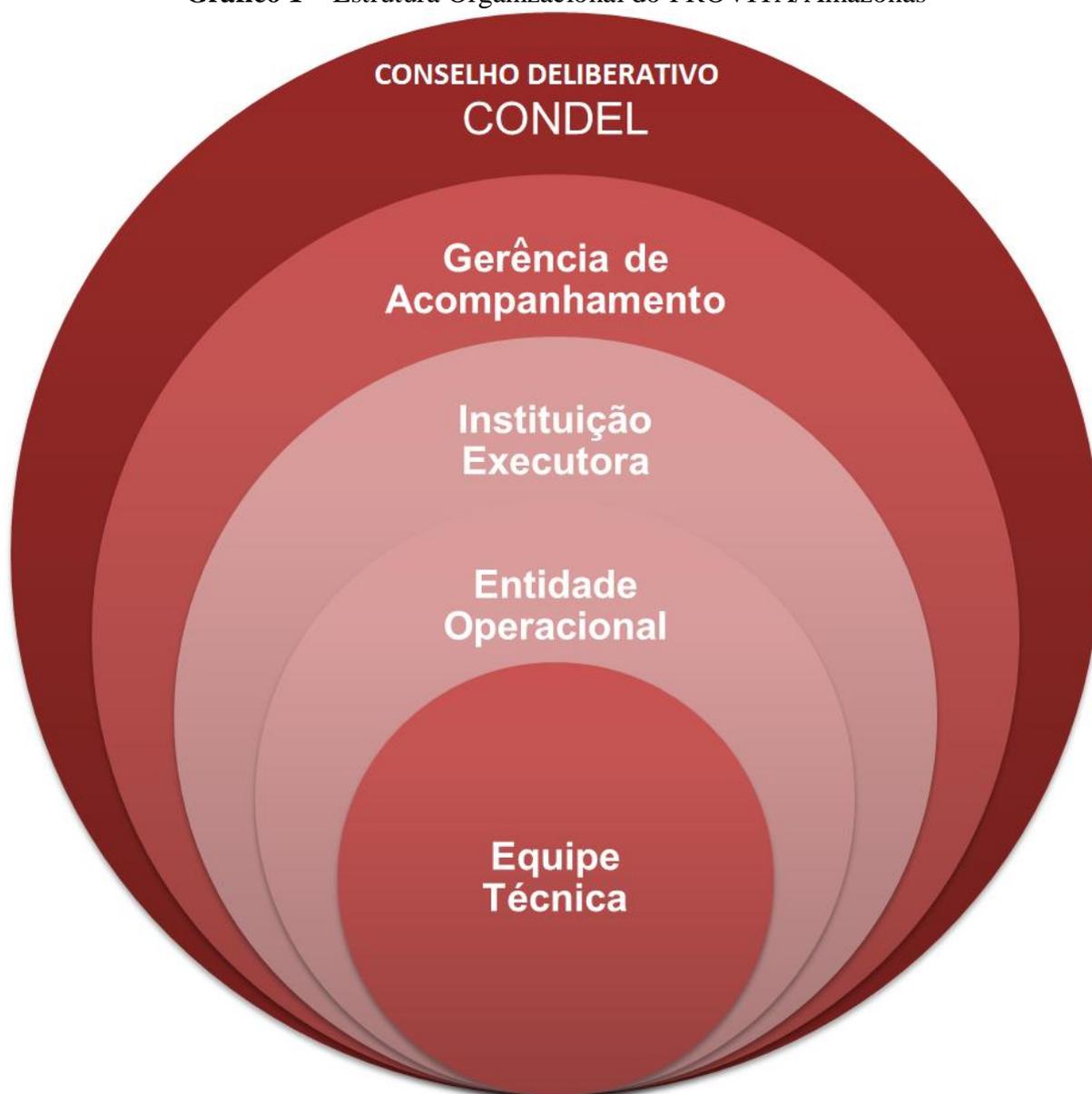
3.3.4 Entidade Operacional

Conforme Art. 14 da Lei Estadual, compete à Entidade Operacional do PROVITA/AM adotar as providências necessárias à aplicação das medidas preconizadas pelo Programa, com vista a garantir a integridade corporal e a saúde das pessoas ameaçadas, contra ofensas relacionadas ao caso que originou a proteção, fornecer subsídios ao Conselho Deliberativo e à Instituição Executora e possibilitar o cumprimento de suas decisões.

No Amazonas, a Entidade escolhida para ser a Entidade Operacional é a Fundação Desembargador Paulo Feitoza – FPF, Entidade que assumiu em sua missão legal o compromisso de ser responsável pelo PROVITA no Amazonas, sendo a conveniente junto ao Ministério Público. A atribuição dessa Entidade é determinante, pois assume o ônus de selecionar e contratar a equipe técnica, sendo ainda uma face pública do Programa, mas que tenta evitar exposições. Tem ainda compromissos em prestar contas dos recursos financeiros recebidos, bem como construir o plano de ação juntamente com a equipe técnica e apresentá-lo ao Conselhos Deliberativo para aprovação.

3.3.5 Equipe Técnica Multidisciplinar

A Equipe Técnica Multidisciplinar é integrada por um coordenador, com formação ou especialização em Direitos Humanos, ou, ainda, com notória experiência na promoção e defesa daquela categoria de direitos (com funções, de caráter administrativo e operacional), um psicólogo, um advogado, um assistente social, além de auxiliares de apoio, com a atribuição de ajudarem na operacionalização das tarefas de proteção às testemunhas.

Gráfico 1 – Estrutura Organizacional do PROVITA/Amazonas

3.3.6 Rede Voluntária de Proteção

A Rede Voluntária de Proteção é formada pelo conjunto de associações civis, entidades, organizações não governamentais e cidadãos que se disponham a receber, sem auferir lucros ou benefícios, as pessoas admitidas no Programa, proporcionando-lhes abrigo e/ou moradia e oportunidade de inserção social em local diverso de sua residência.

Ainda previsto na lei, integram a Rede Voluntária de Proteção as organizações sem fins lucrativos que gozem de reconhecida atuação na área de assistência e desenvolvimento social, na defesa dos direitos humanos ou na promoção da segurança pública, bem como os cidadãos voluntários e previamente cadastrados, que tenham firmado com a Instituição

Executora ou com a Entidade Operacional termo de compromisso para o cumprimento dos procedimentos e das normas estabelecidas no Programa. A participação na Rede de Proteção Voluntária constitui serviço público relevante, para todos os fins.

Essa rede de serviços e parceiros são a essência para o cotidiano do Programa de Proteção. É determinante que essa rede de pessoas e Entidades esteja em constante crescimento e comunicação, de modo que estejam comprometidos e envolvidos a ponto de serem acionados a qualquer momento ou hora, haja vista que realidade e necessidade dos usuários e familiares do programa não se diferem de quaisquer outros tipos de família da nossa sociedade, que também tem seus imprevistos e peculiaridades.

Atualmente, o PROVITA tem encontrado dificuldades em articular a rede de Proteção, para aumentar o número de colaboradores, no entanto, vale destacar que dispõe de parceiros tanto pessoas jurídicas (escolas, postos de saúde, órgãos relacionados à habitação, oferecimento de cursos, centros de acolhimento), como pessoas físicas, voluntários que se oferecem para ser mediadores para o fornecimento de benefícios e para atender a necessidades básicas de usuários, tais como atendimento psicológicos. Tanto pessoa física quanto jurídica também pode, em alguns casos, ser de caráter oneroso, tendo como exemplo Instituições de nível superior, que mesmo recebendo pagamento colaboram com o Programa disponibilizando bolsas parciais e/ou estágios.

3.4 PROCEDIMENTOS DO PROVITA

Todas as etapas de triagem (espécie de seleção), ingresso, atendimento, acompanhamento, realização de parcerias e ações para atender as demandas das vítimas e testemunhas são pautadas na legislação inerente, bem como em manuais construídos pelos próprios Programas, que com base em suas experiências e suporte legal, detalharam essas práticas, afim de que, normatizadas, contribuam para a melhoria da efetivação dessa política.

3.4.1 Triagem, Ingresso e Permanência

Para entrar no Programa, a própria pessoa pode solicitar o ingresso, procurando o Conselho Deliberativo, ou pode ser encaminhada pelo Ministério Público, delegado de polícia, juiz e demais órgãos públicos ou entidades que trabalhem no âmbito da defesa dos direitos humanos.

O pedido será encaminhado ao órgão executor, que o remeterá para aprovação do Conselho juntamente com o parecer do Ministério Público, correspondendo ao que prega o artigo 3º da Lei Federal. Além desse documento, segue também um relatório jurídico e psicossocial, contendo o estudo da equipe técnica e o seu parecer, se posicionando pela inclusão ou não da pessoa solicitante. O procedimento feito pela equipe para construir esse relatório chama-se “triagem”, o qual precede todo o ingresso.

Segundo Panuzzio (2011), decidindo o Conselho pelo ingresso da vítima ou testemunha na rede solidária de proteção, a pessoa é retirada de seu local de origem e inserida, com a observância de normas de sigilo e confidencialidade, em uma nova moradia, podendo antes passar por um local de pouso provisório, conforme as particularidades de cada situação.

Entre as várias atividades realizadas pela equipe técnica, destacamos o deslocamento da vítima ou testemunha e de seus familiares para um local adequado e equipado de acordo com suas necessidades.

Também estão entre as medidas de proteção à preservação da identidade, da imagem e dos dados pessoais; sigilo quanto aos atos praticados em virtude da proteção concedida e apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.

Em conformidade aos artigos 1º e 2º da Lei n.º 9.807/99, os requisitos para ingresso são, basicamente, os seguintes:

- a) Situação de risco: a pessoa, para solicitar ou ser encaminhada para a proteção, deve estar coagida ou exposta a grave ameaça. Nestes casos, a situação de risco não precisa necessariamente já estar efetivada; observa-se também, em decorrência da denúncia, a possibilidade de haver ameaças. Para tanto, é feito um rigoroso estudo para analisar cada situação e considerando todos os fatores envolvidos no processo. Neste item também é considerada a importância do testemunho em relação à produção da prova.
- b) Colaboração: a solicitação de proteção está vinculada com as ameaças por decorrência da colaboração com a Justiça, isto é, a testemunha poderá ingressar no Programa somente quando comprometer-se a colaborar com a elucidação do crime denunciado e se a ameaça for em decorrência desta colaboração. É este um dos sentidos em que o Ministério Público atua, pois a inclusão depende do parecer favorável, indicando que tal testemunho é mesmo importante na elucidação do processo em questão.
- c) Personalidade e conduta compatíveis: os solicitantes da proteção serão avaliados quanto a possuir compatibilidade frente às questões referentes a restrições de comportamento a ele inerentes. Esse ponto da lei é justificado pelo fato de que, caso as normas não sejam cumpridas, pode-se estar colocando em risco as demais pessoas integrantes do Programa como equipe técnica, demais protegidos e toda a rede de proteção. Isso explica porque a decisão de ingresso só é tomada após a realização de uma entrevista conduzida pela equipe

- técnica, a qual deve possuir formação, qualificação e responsabilidade para avaliar tanto o ingresso quanto a permanência da pessoa no Programa.
- d) Inexistência de limitação à liberdade: é imperativo que a pessoa esteja em situação plena de liberdade, razão pela qual estão excluídos os condenados que estejam cumprindo pena em cárcere privativo de liberdade e os indiciados ou acusados que estejam sob prisão cautelar. Para as pessoas que estão presas, a própria lei prevê outra medida protetiva denominada proteção ao réu colaborador.
 - e) Anuência do protegido: a pessoa protegida terá sempre que manifestar anuência quanto às restrições de segurança e às orientações da equipe. Estas exigências são assinadas em Termo específico onde ambos, tanto Programa como protegido, comprometem-se a cumprir os acordos estabelecidos previamente sobre as responsabilidades das partes. (BRASIL, 1999)

Quanto à permanência, a Lei estabelece um período máximo de dois anos para a proteção, entretanto, em casos excepcionais, esse período pode ser prolongado de acordo com aval do Conselho Deliberativo. Percebemos que esse período, apesar de ser determinado por legislação, de certa forma é um prazo que requer flexibilidade, pois, se levarmos em conta a finalização do processo de proteção, temos que o tempo da justiça é bem diferenciado, exigindo quase sempre dilatação desses prazos.

É importante registrar que, com relação às testemunhas que eventualmente não correspondam a esses critérios, e que estejam comprovadamente em risco, a Lei a que se está referindo determina que deverão ser amparadas por outros meios de proteção dos órgãos de segurança pública, conforme escreve Pannunzio (2011):

Temos assim que a Lei n. 9.807 estabeleceu no Brasil um sistema misto para a proteção de vítimas e testemunhas: de um lado, os Programas de Proteção, destinados aos casos que satisfaçam aos requisitos constantes nesta Lei; e de outro, os órgãos de Segurança Pública, que devem atender às demais situações de proteção, notadamente aquelas relacionadas aos réus colaboradores. (PANNUNZIO, 2011, p. 6)

A exclusão da pessoa protegida poderá acontecer a qualquer tempo, seja pela solicitação do próprio interessado, seja por decisão do Conselho Deliberativo.

Ainda uma característica marcante do modelo brasileiro é o procedimento de deslocamento para a realização de oitivas administrativas e/ou procedimentos judiciais. Esse tipo de ação onera sobremaneira o programa, já que exige fortes estratégias de segurança que precedem recurso financeiro.

4. PROTEÇÃO A TESTEMUNHA X SEGURANÇA PÚBLICA

Considerando um dos princípios da Segurança Pública, que trata de Universalidade de Direitos, é perfeitamente compatível a correlação dos objetivos da política de proteção a testemunha com os da segurança pública, partindo da premissa de que este engloba a vida em sua plenitude (como direito universal) e ainda corrobora fundamentalmente com a busca pela efetivação da justiça, através do Estado (gestor primeiro da Segurança Pública). Logo, como será demonstrado, existe a vinculação dos temas junto ao Plano Nacional da Segurança Pública, no qual apresenta um capítulo próprio para tratar da proteção a testemunha como componente do cenário geral da Segurança Pública.

4.1 SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITOS E FUNDAMENTOS

Conforme assevera o artigo 144 da Constituição da República Federal (BRASIL, 1988), a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Segurança Pública é um processo, ou seja, uma sequência contínua de fatos ou operações que apresentam certa unidade ou que se reproduzem com certa regularidade, que compartilha uma visão focada em componentes preventivos, repressivos, judiciais, de saúde e sociais. É um processo sistêmico, pela necessidade da integração de um conjunto de conhecimentos e ferramentas estatais que devem interagir na mesma visão, compromissos e objetivos. Deve ser também otimizado, pois dependem de decisões rápidas, medidas saneadoras e resultados imediatos. Sendo a ordem pública um estado de serenidade, apaziguamento e tranquilidade pública, em consonância com as leis, os preceitos e os costumes que regulam a convivência em sociedade, a preservação desse direito do cidadão só será amplo se o conceito de segurança pública for aplicado.

Ainda por esse conceito formal, a segurança pública não pode ser tratada apenas como medidas de vigilância e repressiva, mas como um sistema integrado e otimizado, envolvendo instrumento de prevenção, coação, justiça, defesa dos direitos, saúde e social. O processo de segurança pública se inicia pela prevenção e finda na reparação do dano, no tratamento das causas e na reinclusão na sociedade do autor do ilícito.

O objetivo do sistema é justamente a atuação integrada de todas as partes que o compõe, para que, de forma sinérgica, a soma de seus esforços seja maior do que seu trabalho considerado individualmente.

Para que se estabeleça esse sistema, os encarregados da preservação da ordem pública devem atuar de forma integrada e harmônica, na busca de um objetivo comum, prescindindo-se de atuações isoladas e dissociadas do contexto sistêmico. Além disso, faz-se necessária a concorrência de outras agências estatais ligadas à promoção dos direitos sociais, uma vez que ordem e segurança pública estão diretamente relacionadas à garantia da dignidade da pessoa humana através da satisfação de direitos sociais e individuais mínimos.

Sendo a segurança pública direito e responsabilidade de todos, sua construção é cometida aos diversos atores sociais, incluindo-se aí, além dos agentes públicos, a igreja, as organizações não governamentais, a escola, a família e os cidadãos em geral, pois cabe a estes uma participação ativa na construção de convivência social pacífica.

A dissociação das políticas institucionais de cada órgão faz com que suas ações sejam pulverizadas, sem consequências significativas no contexto social. A falta de união de forças em busca do objetivo comum produz resultados que não correspondem aos anseios de segurança e paz social almejados pela sociedade brasileira.

Segundo Santos (2006), a segurança pública representa um dos meios de garantia do exercício dos demais direitos. Sua assecuração é capaz de ajudar a construir objetivamente novos horizontes de convivência em harmonia com as dimensões da vida humana em sociedade.

Os órgãos componentes do sistema de segurança pública têm importante missão na preservação da ordem pública, pois detêm competência para atuar preventiva e repressivamente, além disso, possuem o conhecimento para atuar como órgão de orientação, canalizando as iniciativas no intuito de preservar a ordem pública, uma vez que sua responsabilidade é atribuída, além do Estado, à sociedade. Diante da magnitude de sua missão, cabe às polícias cumpri-la com absoluto respeito à dignidade da pessoa humana, uma vez que as pessoas são a razão de ser de todo o sistema jurídico e estatal.

A Segurança Pública é uma atividade pertinente aos Órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

4.2 ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO À VÍTIMA/TESTEMUNHA NO CENÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme descrito no Projeto Segurança Pública para o Brasil (BRASIL, 2002), do Instituto Cidadania, passou-se a conceber os programas de proteção às testemunhas

ameaçadas a partir da concepção de um sistema nacional de proteção, o qual passa a integrar o contexto das políticas de Segurança Pública.

Os Programas de Proteção e Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas ou em Risco, qualquer que seja o formato adotado, ainda que em graus distintos, estão sujeitos aos riscos e incertezas que são próprios das alternâncias da titularidade no exercício do Poder Político, o que é inerente ao Estado Democrático de Direito.

Em um país como o Brasil, com enormes distorções e desvios também no campo político, e onde o fenômeno da corrupção se infiltra em diversas estruturas do Estado, tais riscos são ainda maiores, mas não idênticos em todos os Estados ou regiões.

Sobre tais diferenças é que se sustenta, mais do que a possibilidade, a necessidade da pluralidade de formatos, de sorte a possibilitar que sejam encontradas soluções adequadas. O que deve ser garantido é que os Programas se estruturam com sólida base social e que se fortaleçam os Conselhos Deliberativos, seja na sua composição – que deve, tanto quanto possível, ser paritária entre as representações estatal e societária –, seja na garantia de mandato aos conselheiros.

De outro lado, é fundamental pensar urgentemente na organização do Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas, uma vez que já há vários Programas Estaduais implementados. Tal sistema deve possibilitar, repita-se, a diversidade de formatos, sem que com isso fique comprometida sua estruturação como tal. Os diversos Programas, ainda que estruturados de formas distintas, interligados e interagentes nos seus cursos e em contato contínuo com diversas realidades, possibilitarão a construção de novas sínteses, de onde surgirão ainda outros formatos e concepções e, eventualmente, novos modelos, que possibilitarão aprimoramento constante.

Para que o Sistema Nacional ora proposto se construa sobre tais bases, há que se assegurar o compromisso de estabelecimento de diálogos e mediações solidárias e permanentes, que permitam estruturar, bem como dar funcionalidade e coesão a tal Sistema, cujos princípios e bases já estão estabelecidos. Destaca-se nesse momento a relevância da criação do Sistema Único da Segurança Pública, demonstrado no organograma abaixo, com a união das ações dos entes federados, sintonizados tanto em planejamento quanto em recurso financeiro, proposta esta apresentada pelo Ministério da Justiça.

Figura 1 – Organograma do Sistema Único de Segurança Pública
Criação do Sistema Único de Segurança Pública

Ministério da Justiça  **BRASIL**
 UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL



A figura acima demonstra no item “Diretrizes” que na elaboração da Criação do Sistema Único de Segurança Pública houve a preocupação de pensar nas estratégias junto ao sistema de proteção à vítimas e testemunhas ameaçadas.

É preciso evitar a ótica da disputa ou a busca de hegemonização no processo de construção do Sistema, impedindo-se as práticas que mais desarticulam e debilitam do que constroem, o que poria experiências ricas e promissoras em rota de colisão entre si, levando o sistema à degradação.

É importante compreender que o Sistema Nacional de Proteção se constitui basicamente pelos Programas Estaduais e pelo Programa Federal, inter-relacionados e interativos, por meio de diversos instrumentos e mecanismos, que se dão em duas esferas conexas, quais sejam, a esfera de execução, que constitui o campo de atuação dos órgãos executores, e a esfera política, de competência e atuação dos Conselhos Deliberativos.

Ainda com base na construção teórica do Instituto Cidadania, um sistema de tal complexidade exige a criação de um Conselho Nacional de Proteção às Testemunhas, constituindo-se de um suporte político e institucional, somado ainda à realização bienal de Conferência Nacional do Sistema de Proteção, afim de propiciar espaço para debates sobre o tema e propositura de ações para a melhor aplicação da política.

Portanto, pela construção acima, é notória a relevância do tema e sua inserção no contexto da segurança pública como estratégia de combater a violência e a criminalidade,

potencializando as ações e estrutura do Programa de Proteção para exercer sua função de busca pela eficácia jurídica.

No contexto do Sistema Único, a Política de Proteção se amoldaria no item *Diretrizes*, destacado pelo título “Programas de Redução da Violência”, na Ação “Proteção e Apoio a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas”.

Figura 2 – Detalhamento da Ação da Segurança Pública x PROVITA
Diretrizes da Política Nacional de
Segurança Pública



Nesta figura, detecta-se que os “Programas de Redução da Violência” abrangem a proteção e apoio a vítimas e testemunhas, o que demonstra a real preocupação e engajamento com o tema.

Frente ao apresentado, resgatando o novo lugar em que a vítima/testemunha se encontra, como elemento central e de grande valor que se propõe a colaborar com a justiça, a partir do olhar da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para as vítimas de delitos e abuso de poder, corrobora-se com o conceito de justiça que, dentre tantos, reafirma o direito à igualdade, liberdade e oportunidade para todos, o que remete a buscar no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas a eficácia de suas ações, ou seja, demonstrar a sua capacidade de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos. Nesse contexto, percebe-se o momento e a circunstância em que o PROVITA foi criado e implementado, demonstrando em sua legislação tanto federal como local a estrutura de que necessitava para seu bom funcionamento e aperfeiçoamento. As instâncias citadas na Lei representam a organização do Programa, a essência da continuidade e a construção de que cada segmento,

cada esfera tem sua legitimidade e importância como agente aglutinador das ações, sendo todos indispensáveis à existência do PROVITA. Nesse contexto, enquadramos esse Programa de Proteção como instrumento que busca contribuir com as ações da Segurança Pública, como estratégia que visa diminuir a impunidade, buscando a justiça e a redução da criminalidade.

5. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS DA PESQUISA

Neste Capítulo é apresentado, analisado e interpretado os dados do Plano de Trabalho do PROVITA/AM, ao lado do relato (entrevista) de uma agente da proteção, coordenadora da Equipe /AM, culminando na exposição do cenário da eficácia do Programa nos últimos dois anos (2012/2013).

Objetivou-se destacar os tópicos que ajudaram na análise comparativa dos dados no caso concreto, a partir do estudo dos relatórios chamados “cumprimento do objeto”, instrumento que relata a ação efetivamente executada pelo PROVITA nos anos destacados.

5.1 PLANO DE TRABALHO, ENTREVISTA E RELATÓRIOS – 2012/2013

O plano de trabalho é um planejamento completo das ações, estratégias e recursos que serão empregados durante o período médio de um ano no Programa de Proteção a vítimas/testemunhas ameaçadas no Estado do Amazonas. Consiste em identificar o objeto, justificar a existência do PROVITA, demonstrar a abrangência das ações, descrever os objetivos e metas, apontando ainda a metodologia e estratégia de ação, bem como o prazo para a execução do plano. Trata-se de um projeto tanto orçamentário quanto político, pois disserta sinteticamente sobre os fundamentos do Programa e suas necessidades.

Os relatórios, também chamados de Cumprimento do Objeto, descrevem o que fora efetivamente realizado durante o ano com base no Plano de Trabalho. Trata-se de demonstrar se o objeto fora contemplado em suas demandas e se as metas foram atingidas ou superadas, ou seja, em que medida foi eficaz. Trata-se de uma forma de monitorar as ações/resultados do PROVITA, servindo de fundamento para avaliação da aplicabilidade do Programa, bem como, de oportunidade de rever as ações e qualificar o atendimento e ainda fortalecer as parcerias fundamentais à boa aplicação da Política de Proteção.

A partir de então foi realizada uma análise e interpretação desses dados levantados e ao final apresentaram-se as conclusões e recomendações deste trabalho, apresentando um rol de recomendações que podem vir a qualificar e aprimorar as ações do Programa de Proteção.

O instrumento do Plano de Trabalho contém os seguintes itens: Responsabilidade Institucional; O Programa; Justificativa do Projeto; Abrangência das Ações; Objetivos; Metas/Produtos/Resultados esperados; Metodologia e estratégia de ação; Cronogramas; Classificação Orçamentária; Plano de Aplicação; e Conclusão.

No entanto, selecionamos os mais relevantes para subsidiar esta pesquisa: 1. Abrangência das Ações; 2. Objetivos; 3. Metas; e 4. Estratégia de ação.

Tendo-se destacado os quatro itens acima, em primeiro momento, apresenta-se o conceito baseado no Plano de Trabalho. Na sequência, fez-se um paralelo com a visão a partir da entrevista com a coordenadora técnica do PROVITA/AM, e, por fim, traça-se a linha de eficácia que resultou do planejamento e da execução das ações:

5.1.1 Abrangência das ações

A abrangência das ações do Programa se trata de uma política pública nacional que funciona a partir da interação das Redes Estaduais, através de uma ação solidária que garante a proteção e a reinserção de vítimas, testemunhas e familiares oriundas de todos os Estados brasileiros, mesmo daqueles que ainda não implantaram o PROVITA, os quais são atendidos pelo Programa Federal.

Durante a entrevista com a coordenadora Técnica do PROVITA/AM, verificou-se que o Amazonas se enquadra perfeitamente nesse contexto de aplicabilidade da abrangência das ações do Programa, pois conforme a entrevistada:

No caso do PROVITA/AM é utilizado em sua totalidade para fazer uso da proteção na Rede de outros Estados da Federação, o que chamamos de Permuta. A execução do Amazonas nesse aspecto concretiza a eficácia da Rede Solidária que recebe todos os protegidos oriundos do Amazonas.

A coordenadora acrescenta que o Amazonas também recebe casos de outros Estados que não possuem PROVITA's estaduais, que são os chamados de "Casos Federais". Essa movimentação se realiza por toda a Rede Nacional como uma rotina que faz o Sistema de Proteção se ajudar e se fortalecer.

Analisando a questão da *Eficácia*, no tocante ao paralelo entre o planejado e o executado, esse tópico é plenamente contemplado, haja vista ser uma marca do PROVITA fazer com que suas ações (a proteção) tenham de fato uma abrangência nacional.

5.1.2 Objetivos

Estão entre os objetivos do Programa: propiciar às vítimas e testemunhas a segurança e o aparato necessário para que possam efetivamente prestar seu testemunho devidamente

protegidos, protegendo-as e assim garantindo a real produção da prova, contribuindo para a elucidação dos crimes.

Na entrevista, a coordenadora destacou que todos os esforços são dispensados para efetivar o “acesso aos direitos e a convivência familiar e comunitária”. Além disso, ressaltou que articulações são realizadas com frequência para formalizar parcerias e celebrar convênios que viabilizem recurso financeiro, a fim de beneficiar o acesso às demandas das testemunhas e familiares. A entrevistada destacou ainda que há empenho em qualificar os atores envolvidos, sensibilizando-os da missão e dos desafios que o Programa traz diariamente, ressaltando que o suporte para uma vida digna e condições para prestar seu testemunho são efetuados em todas as suas dimensões tanto para o usuário quanto para seus familiares. No entanto, enfatizou a entrevistada que o objetivo de elucidar os crimes, a celeridade processual ainda não foi alcançada.

Analisando a questão da *Eficácia*, os objetos traçados no plano de trabalho são atingidos em sua primeira parte, que seria o de oferecer a estrutura necessária para dar condições à testemunha para prestar sua colaboração, no entanto, a elucidação dos crimes, o desfecho processual resta prejudicado.

5.1.3 Metas

Estão entre as Metas do Programa: quantitativo real que pode ser acolhido pelo Programa, respeitando os limites orçamentários a estrutura disponível para garantir a proteção à vida, bem como primar pela dignidade da pessoa humana.

Durante a entrevista, a coordenadora apresentou uma realidade em que os números de pessoas atendidas estipulados no plano de trabalho (40 para 2012 e 40 para 2013) ultrapassaram o esperado, conforme sua fala explícita o ocorrido nos anos de 2012 e 2013:

Na realidade vivenciada pela equipe do PROVITA/AM, no ano de 2012 se excedeu em 15 (entre casos estaduais e federais – os quais todos são assumidos financeiramente pelo Amazonas, de forma que precisam entrar no cômputo das metas). Logo, de uma meta de 40, encerrou-se o ano com 55. E para 2013, da meta planejada em 40, fechou-se com 57. Portanto, a articulações e argumentos para aumento de metas e planejamento orçamentários maiores são uma constante no nosso cotidiano, que nem sempre pode ser contemplado, aumentando nossos desafios para atender às demandas dos usuários.

Analisando a questão da *Eficácia*, nesse tópico, o executado ultrapassou em muito o planejado, de modo a ser claramente demonstrado pelos números dos relatórios de

Cumprimento do Objeto (instrumento que demonstra a realidade dos dados, o que fora executado). Tal contexto nos remota a registrar a não eficácia do Programa, apesar de ter atendido mais do que o esperado, as ações não respeitaram o Plano de Trabalho.

5.1.4 Estratégia de ação

Segundo a estratégia de ação do Programa, todas as ações são baseadas na legislação inerente, bem como em manuais construídos pela experiência cotidiana das equipes técnicas, entidades e conselhos, agindo a partir de uma proposta pedagógica que visa, tanto uma padronização dos procedimentos quanto a autonomia do usuário desde seu ingresso no Programa, preparando-o para o futuro desligamento, buscando sempre oferecer estrutura para prestar seu testemunho e contribuir com a justiça.

Conforme declarado na entrevista (Anexo 1), o passo-passo descrito neste trabalho sobre “procedimentos do PROVITA”, são em sua íntegra cumpridos, segundo atesta a coordenadora:

Inicia-se com a triagem e apresentação das normas e funcionamento do programa ao candidato a ingresso. Em seguida, a equipe elabora um relatório que manifestará a opinião técnica em relação ao pedido de ingresso e perfil do candidato para ser entregue ao Condel, que deliberará sobre o ingresso ou não do candidato. Ao ingressar, o usuário receberá acolhimento provisório e contato com mais detalhes sobre o funcionamento das regras do programa. Será solicitado o mapeamento de rede, realizado por uma equipe de permutas, responsável por esta atividade de analisar e localizar uma rede acolhedora em outro estado da federação. Após a rede sinalizar possibilidade de recebimento os usuários e familiares serão deslocados para um acolhimento e acompanhamento técnico feito por outra equipe no Estado acolhedor. O acompanhamento engloba ações estratégicas de proteção e reinserção social ao núcleo protegido além do acompanhamento do núcleo em encontros familiares e audiências.

A coordenadora ainda resgatou que, de fato, conforme descrito no Plano de Trabalho, há uma proposta nacional, uma intenção de padronizar os procedimentos através de estudos pedagógicos e materiais (manuais, cartilhas) que organizem as práticas em nível nacional, ajudando a minimizar falhas e qualificando as ações, haja vista o bem aqui protegido se tratar da vida dos usuários e seus familiares. O foco nos usuários se dá desde o seu ingresso, passando por lhe oferecer reais e dignas condições de proteção, chegando até a todas as ocasiões em que efetivamente se desloca para prestar seu testemunho em juízo.

Analisando a questão da *Eficácia*, quanto à estratégia de ação, esta é alcançada com destaque, haja vista a prática de padronização realmente utilizada pelos PROVITA's em todo o território nacional ser comprovada pelo alcance dos objetivos no que se refere a ingresso e acesso às políticas públicas.

5.1.5 Resultados esperados

Quanto aos resultados esperados pelo Plano de Trabalho do Programa, destaca-se: asseguração da proteção à integridade física e psicológica do núcleo familiar sob a responsabilidade do Programa, contribuindo para o desvelamento de crimes e punição dos culpados e a redução da impunidade.

Na entrevista, a coordenadora apresentou uma realidade jurídica dura e desafiadora, pois, apesar dos “esforços-meio” para dar condições aos usuários de ter uma vida digna e prestar seu depoimento em segurança, por outro lado, as “ações-fim” não se efetivam, ou seja, de ser registrado um bom número de ações que chegaram a uma sentença condenatória. Conforme fala da entrevistada, destaca-se:

[...] quanto ao alvo do programa, que é colaborar com a justiça para diminuir a impunidade, ficamos a desejar, pois não conseguimos avançar em encerramento de processos com sentenças condenatórias. Ainda aguardamos mais de 8 anos em certos casos por uma sentença condenatória que não chega. Que em função das nossas diferenças geográficas que dificultam a permanência de agentes públicos no interior do Estado, pela morosidade e burocracia da estrutura brasileira, ainda temos dificuldade, inclusive de ter acesso a andamentos administrativos/ processuais, aguardando em alguns casos, o encerramento do inquérito que já se arrasta por mais de 5 anos. Isso tudo demonstra que o resultado final não se alcança, mas de modo algum podemos desperdiçar todo o meio construído para tentar se alcançar o objetivo.

Analisando a questão da *Eficácia*, o item é parcialmente alcançado, pois quando remete-se ao objetivo do PROVITA, estipulado no Plano de Trabalho, percebe-se que a estrutura ciliar está forte e avançando, enquanto o andamento processual, indispensável ao objetivo a se alcançar, está quase que estagnado.

Tabela 1 – Descrição consolidada dos critérios do plano de trabalho das ações dos anos de 2012 e 2013

INDICADORES	DESCRIÇÃO	DETALHAMENTO
ABRANGÊNCIA DE AÇÕES	Rede Nacional/ intercâmbio de vítimas/testemunhas e familiares	Realização de permutas, deslocamento de núcleos familiares para locais físicos efetivamente seguros e em local sigiloso.
OBJETIVOS	Oferecer acesso a todas as políticas sociais básicas, incluindo a efetiva segurança, para dispor de condições reais e dignas de vida em novo local de proteção	Propiciar que tanto vítima/testemunhas e seus familiares tenham acesso a: novo local de moradia, matrícula escolar em qualquer nível, saúde (de básica a alta complexidade), alimentação, vestuário, segurança e sigilo das informações.
METAS	Número real de pessoas protegidas, incluindo todos os indivíduos que compõem o núcleo familiar da vítima/testemunha, tanto estadual, quanto de casos federais, os quais também são custeados pelo Amazonas.	40 pessoas atendidas para cada ano – de casos estaduais/federais. (2012/ 2013)
ESTRATÉGIA DE AÇÃO	Cumprir o disposto na Lei Federal, atendendo aos requisitos e procedimentos desde a triagem, passando por todo o processo de inserção (segurança, aspectos psicossociais) até ao efetivo deslocamento para testemunhar.	Efetivar as parcerias e contatos necessários para viabilizar concretamente o acesso aos direitos fundamentais. Realizando articulações com toda a Rede que compõem o Sistema de Proteção (Sociedade Civil e Órgãos Públicos).
RESULTADOS ESPERADOS	Garantir que os usuários / protegidos recebam o devido atendimento às suas necessidades e obtenham toda a segurança devida para salvaguardar suas vidas e de suas famílias durante todo o período de proteção.	Nenhum registro de lesão à integridade física leve ou grave, muito menos morte de qualquer um dos membros da família envolvidos na proteção.

Tabela 2 – Descrição do cumprimento do objeto-resultados alcançados

INDICADORES	DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS	PERCENTUAL
ABRANGÊNCIA DE AÇÕES	EM SUA TOTALIDADE DOS CASOS ESTADUAIS, O AMAZONAS REALIZA A PERMUTA DOS SEUS PROTEGIDOS, LOGO, HÁ TOTAL UTILIZAÇÃO DA REDE SOLIDÁRIA, PARA ACOLHIMENTO DOS CASOS.	100% (PERMUTADO E ACOLHIDO)
OBJETIVOS	POLÍTICAS BÁSICAS ACESSADAS, ESTANDO COM MAIOR DESAFIO JUNTO À SAÚDE E TRABALHO PARA GARANTIR TANTO ACESSO QUANTO SIGILO DAS INFORMAÇÕES.	60%
METAS	TODA A META FOI ATINGIDA, PROTEGENDO A TOTALIDADE DOS 40 CASOS, NA VERDADE EXCEDENDO A META: 55 (2012) e 47 (2013)	150 % EM 2012 120% EM 2013 (PROTEGIDO ALÉM DA META)
ESTRATÉGIA DE AÇÃO	DESAFIOS EM ARTICULAR A REDE DE PROTEÇÃO, TANTO ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE COLABORAM NA PROTEÇÃO (MORADIA, SEGURANÇA, SIGILO), QUANTO JUNTO ÀS SECRETARIAS QUE DÃO ACESSO AOS SERVIÇOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS BÁSICAS. CONSELHO DELIBERATIVO COM DESAFIOS DE ARTICULAÇÃO E INTERVENÇÃO.	70%
RESULTADOS ESPERADOS	EFETIVAMENTE TODOS PERMANECEM PROTEGIDOS E COM TOTAL INTEGRIDADE FÍSICA PRESERVADA.	100%

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A construção desta dissertação teve como ponto inicial a exposição do assunto, a definição dos principais termos que são abordados no decorrer da pesquisa, a discussão do problema, a apresentação dos objetivos geral e específicos a que se propõe, a justificativa para a escolha do tema e os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Esses aspectos foram contemplados logo na introdução.

Na sequência do trabalho, resgatou-se o conceito da posição da vítima, a qual passa a ser vista no processo não abstratamente como sujeito passivo do delito, mas como alguém concretamente dotado de direitos. O diálogo travado entre os vários autores demonstra a riqueza da evolução da função dessa vítima no contexto delituoso, demonstrando conforme resgatou Bittencourt (1998) os vários sentidos da vítima: originário, jurídico geral, jurídico penal restrito e jurídico penal amplo. Esses olhares alertam para um papel relevante da vítima frente à conduta do agente, passando a considerar ainda as circunstâncias relacionadas com as vítimas. Por fim, diante dos diversos entendimentos sobre vítima e as suas mais variadas tipologias, este trabalho busca um conceito que permita compreender na categoria vítima, não só os familiares, mas também as testemunhas ameaçadas, com base na Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Delitos e Abuso de Poder, sobretudo pela abordagem da relevância do papel dessa vítima diante do delito e do sistema penal e dos requerimentos da intervenção estatal no sentido de sua proteção e assistência.

Ainda no capítulo 2, abordaram-se os conceitos de justiça, visando fundamentar a visão de combate a impunidade e busca pela verdade, buscando a igualdade de direitos.

Na mesma unidade, descreveram-se os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência, diferenciando-os e enquadrando-os no universo pesquisado, demonstrando que todos têm sua importância e abrangência, destacando a efetividade como o olhar dos resultados de uma ação junto à sociedade, os efeitos que refletem concretamente na comunidade. A eficácia se caracteriza pela comparação do que fora planejado com o que fora realmente executado, sendo pontuais em conceituar se houve ou não eficácia. Por fim, a eficiência vem traduzir o como as ações foram realizadas, considerando o uso do menor recurso financeiro possível, se apresentando em escalas de eficiência, sem radicalismos e sim com razoabilidade para demonstrar que o trabalho foi executado sem excessos financeiros, respeitando os limites, o que caracteriza de fato a eficiência.

Passando para o capítulo 3, que trata da criação e implementação do PROVITA, resgatou-se o contexto mundial em que o Programa de Proteção surgiu, passando pela política Marshal de proteção nos Estados Unidos, chegando ao PROVITA Nacional, que, a partir da experiência da ONG GAJOP de Pernambuco, deu início a esse trabalho desafiador junto ao território nacional.

Após a articulação de expandir o projeto-piloto, que decididamente deu certo, os Estados-membros passaram a desenvolver as ações para criação e devido funcionamento do Programa.

No caso do Amazonas, iniciou-se com a criação de um Ato da Procuradoria Geral de Justiça de 2002, que inaugurou no Estado um momento novo para o serviço de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, o qual ainda não havia se instalado no Amazonas. Em 2008 foi sancionada a Lei Estadual que regulou toda a estrutura e funcionamento do PROVITA. Essa estrutura que é composta por Órgãos com funções específicas que quando reunidos sustentam um Sistema de Proteção, o qual é a mola propulsora do Programa de Proteção. Ainda nesse capítulo, destacaram-se os procedimentos do PROVITA, desde a triagem dos candidatos a ingresso, até exclusão, no caso de saída do Programa.

No capítulo seguinte, fez-se a conexão da política de proteção à testemunha com a política de segurança pública, destacando ao qual estão vinculadas e como podem se retroalimentar para juntas se firmarem como estratégias de combater a impunidade e reduzir a criminalidade.

A partir desse contexto, apresentou-se a exposição, análise e interpretação dos dados da pesquisa, tendo como base duas metodologias centrais: os documentos Plano de Trabalho e Cumprimento do Objeto e uma entrevista realizada junto à Coordenadora da Equipe Técnica do PROVITA/AM, a qual expôs os resultados concretos vivenciados pelo Programa.

Com base nessa análise seguiu-se para algumas conclusões:

1. O plano de trabalho, como instrumento de ponto de partida, de planejamento, apresenta-se extremamente sucinto, se permitindo divagar em conceitos generalizados que prejudicam um planejamento mais direto, objetivo e detalhado. Percebemos a carência de um documento mais técnico e mais elaborado quando se trata de planejar todas as ações e estratégias de um Programa para um período de um ano, deixando lacunas na função de cada Órgão envolvido, sua forma de participação, bem como não detalhando metas a serem alcançadas em cada área de ação que envolve as especialidades da equipe técnica.

Recomendações: contratar uma consultoria especializada para capacitar a equipe e Entidade Operacional para elaborar com efetiva qualificação o Plano de Trabalho, podendo, para tanto, envolver o Conselho Deliberativo, tanto para indicar a consultoria quanto para ser parte dessa ação de capacitação e elaboração do documento. Acrescentar no aprimoramento do Plano de Trabalho conceitos mais densos que demonstrem de fato a função de cada Instância e a sua importância, utilizando-se ainda de fundamentos legais para melhor subsidiar o documento. Acrescentar um pequeno histórico político, situando-o no ano vigente, acerca das articulações e avanços como sociedade civil, apontando as conquistas e desafios a serem enfrentados tanto em esfera local quanto nacional, já que falamos de uma Rede Solidária que compõe um Sistema Nacional de Proteção. Construir tópicos mais numéricos que colaborem com a mensuração do trabalho desenvolvido.

2. Na mesma linha, segue o outro documento chamado “Cumprimento do objeto”, o qual se trata de um relatório de prestação de contas, o qual, pelo seu excesso de síntese, torna-se ineficiente para entender a magnitude de tantas ações realizadas pra manter um Programa como esse.

Recomendações: fazer com que o “Cumprimento do Objeto” acompanhe a evolução do Plano de Trabalho, tanto na questão de ser mais técnico e profissional, quanto em responder item a item se foi ou não efetivado. Ainda nesse documento, demonstrar mais claramente os números processuais. Percebemos imensa lacuna na visualização desses dados, os quais não são compilados de forma prática e acessível. O questionário de cumprimento do objeto se apresenta engessado e carente de atualizações e dinamismo, além de se apresentar de modo mais prático e simples de ser construído.

3. No tocante a agilização dos processos que são o mote do PROVITA, pois permeia três, dos cinco itens avaliados, é urgente a criação de uma Comissão específica, a partir do Conselho Deliberativo, para que, a partir de um cronograma de ações, apresentem resultados concretos, viabilizando, se necessário, a presença dessa comissão tanto nos órgãos responsáveis pelos processos quanto nos municípios de origem dos casos protegidos. Essa medida precisa ser pensada, se não desse modo, mas de outro que cause impacto e resultados, pois não cabe mais que tantas ações de manutenção dos núcleos sejam efetuadas se o real objetivo de colaborar com a

justiça prestando seu testemunho não se concretizar em audiências e prolação de sentenças condenatórias com o devido deslinde processual.

A partir do exposto, corroborou-se que essas lacunas detectadas se apresentaram para esta pesquisa como situações limitadoras para melhor colher e analisar os dados que representam o PROVITA, prejudicando que se caracterizasse plenamente eficaz, haja vista o instrumento balizador ser insuficiente para tal análise, apesar de, na prática, conforme histórico da entrevista realizada, as demandas, articulações e tarefas serem onerosas e cada vez mais crescentes, sempre primando pela dignidade da pessoa humana e primando pela vida dos usuários e seus familiares.

Ressalta-se que a dinâmica cotidiana dos usuários e seus familiares são sempre de conteúdo urgente, haja vista abrangeram todos os campos que permeiam a vida do ser humano (necessidades básicas, atendimento junto às políticas sociais), de modo que o Programa não pode vivenciar situações de postergações e delongas em realizar suas ações. As demandas dos núcleos familiares são sempre prioridades. Ademais, já pagam um preço elevado por abrir mão de suas vidas, suas cidades e demais familiares para contribuir com seu testemunho. Para tanto, todo o Sistema de Proteção/a Rede Solidária precisar ser atuante e presente, colocando em pauta as dificuldades diárias e buscando articular os entes envolvidos, o que minimiza os impactos negativos e as lacunas.

Muito embora não se tenha esgotado o estudo, espera-se somar ideias e ações que qualifiquem os resultados do PROVITA como uma política eficaz no combate à impunidade.

REFERÊNCIAS

ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública. **Documentación Administrativa**, n.º 218-219, abr.-sep. 1989.

ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**, IPEA (1), Fev. 1993.

ARANHA, Adalberto José Q. T. de Camargo. **Da prova no processo penal**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BAKER, Donald. O Serviço Marshall de Proteção a Testemunhas. In: **Revista Direitos Humanos**. Recife: Gajop, mar. 1998.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BITTENCOURT, Edgar de Moura. **Vítima**. São Paulo: Editora Universitária de Direito Ltda., 1998.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. Tradução Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 8 ed. Tradução Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Editora Universidade de Brasília. 1996.

BONAVIDES, Paulo. **As tendências atuais do direito público** (homenagem ao Prof. Afonso Arinos). Rio de Janeiro: Forense, 1976.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____. **Emenda Constitucional n.º 19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. In: **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr6.htm>

_____. **Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999**. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui

o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm>

_____. Ministério da Justiça. Instituto Cidadania. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.datasafe.com.br/modulo/cartilhas/ProjetoSegurancaPublica_Sintese.pdf>

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. **Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CAMPOS, José Antônio. **Cenário balanceado: painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios**. São Paulo: Aquariana, 1998.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação social de projetos: limitações e responsabilidades. In: **Anais do Encontro Anual Da Anpad**, 22, 1998, Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são os Direitos Humanos**. São Paulo: Ed. Brasiliense 1989. (Coleção Primeiros Passos).

FERNANDES, Antonio Scarrance. **O papel da vítima no processo penal**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. Teoria da norma jurídica: um modelo pragmático. In: **A Norma Jurídica**. São Paulo: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FONSECA, Ozório José de Menezes; BARBOSA, Waldir de Albuquerque; MELO, Sandro Nahmias. **Manual de Normas para elaboração de monografias, dissertações e teses**. Manaus: Universidade do Estado do Amazonas, 2005.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: explicitação das normas da ABNT**. 15 ed. Porto Alegre, RS: 2009.

- GODOI, Márcio Seabra de. **Justiça, igualdade e direito tributário**. São Paulo. Dialética, 1999.
- GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antônio García Pablos de. **Criminologia**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- GRASSO, Pietro. A Procuradoria Nacional Anti-Máfia. In: **Revista Direitos Humanos**. Recife: Gajop, mar. 1998.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, t. I e II.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HÖFFE, Otfried. **Justiça e política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do estado**. Petrópolis: Vozes, 1991.
- HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Eficácia das normas constitucionais: relendo José Afonso da Silva. In: **Revista do IAP**, v. 5, p.38-71, 1981.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998a.
- _____. **O problema da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.
- _____. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- _____. **O que é justiça?: a justiça, o direito e a política no espelho da ciência**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- _____. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MAYR, Eduardo. Atualidade vitimológica. In: KOSOVSKI, Ester; MAYR, Eduardo; PIEDADE JÚNIOR, Heitor (orgs.). **Vitimologia em debate**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- MELO, José Tarcízio de Almeida. **Direito Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1996.

- MENDELSON, Benjamim. **Vitimologia e tendências da sociedade contemporânea**, n.º10. São José, Costa Rica: ILANUD, 1981.
- MIRABETE MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. Vol. II. Campinas: Bookseller, 1997.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1981, v. 1, t. 2.
- _____. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MONTEIRO, Valdênia Brito. PROVITA: uma proposta de política pública. In: **Revista Direitos Humanos**. Recife: Gajop, jan.- jul., 2001.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MOREIRA, Luiz. **Fundamentação do Direito em Jürgen Habermas**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 1999.
- MORO, Sergio Fernando. **Desenvolvimento e efetivação judicial das normas constitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- NASSUNO, M. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999, p. 335-361.
- NORONHA, E. Magalhães. **Curso de Direito Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 148.
- ONU. **Resolução n.º 40/34** da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 29 de novembro de 1985. Declaração Universal dos Direitos da Vítima. ONU: 1985.
- PABLO MOLINA, Antonio Garcia, GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. São Paulo. Revista dos tribunais, 1997.
- PANNUNZIO, Eduardo. O Programa Brasileiro: resultados e perspectivas. In: Revista Direitos Humanos. Recife: Gajop, jan.-jul., 2011.
- PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier. **Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos?**. *Economistas – Colegio de Madrid*, Madrid, n. 105, p. 86-93, jul., 2005.
- PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- PIEDEDE JR., Heitor. **Vitimologia**: evolução no espaço e no tempo. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1993.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio de M. S.; NETO, Paulo de Mesquita. **Primeiro relatório nacional de direitos humanos**. São Paulo: Universidade de São Paulo/ Núcleo de Estudos da Violência, 1999.

PRESTES MOTTA, Fernando; BRESSER-PEREIRA, L. Carlos. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Editora Thomson, 1980.

PROVITA/AM. **Plano de Trabalho**. Manaus: 2010/2011. (Projeto Básico)

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1953.

_____. **Lições preliminares de direito**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

REIS, Friede. **Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SANTOS, Altamiro J. dos. **Direito de segurança pública e legítima defesa social**. São Paulo: LTr, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SILVEIRA, José Braz. **A Proteção à Testemunha & o crime organizado no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme et al. Parcerias em gestão social: uma experiência de organização para o desenvolvimento de comunidades. In: **Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração**, 22. Foz do Iguaçu, 1998.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VALADÃO, Geny. **Aspectos Psicológicos Implicados no Processo de Proteção a Vítimas e Testemunhas de Violência – PROVITA**. Tese de Mestrado apresentada na PUC – Pontifícia Universidade Católica, 2005.

VALARELLI, Leandro Lamas. Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos. In: **Apoio à Gestão**. Seção Metodologias de Trabalho. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao/ge_acaotxt1.cfm>. Acesso em: 11 mar. 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ANEXO I

**FORMULÁRIO DE ENTREVISTA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS**

Entrevistado (a): _____ () M () F

Número do questionário: _____ Data do Preenchimento ____ / ____ / ____ Órgão/

Atividade de trabalho: _____

Endereço: _____

Município: _____

Estado: _____

Nacionalidade: () Brasileira () Estrangeira

País: _____ Fone, Site,

E-mail, para contato: _____

1 – Qual a Instituição está vinculado?

() Público () Privado

Nome: _____

2 – Quanto tempo na Instituição?

() menos de 1 ano () de 1 a 5 anos () mais de 5 anos

3 – Qual sua função/ cargo na Instituição?

4 – Qual Órgão da Rede de Proteção você representa?

() Entidade Gestora () Entidade Executora () Gerencia de Acompanhamento ()

Equipe Técnica () Condel () Rede Solidária

5 – Quanto tempo na função que representa junto ao PROVITA?

6 – Qual o papel da Instituição que representa no Sistema de Proteção?

7 – Na sua compreensão, o papel do PROVITA tem contemplado o que fora planejado? Nos seguintes critérios:

ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES: _____

OBJETIVOS: _____

METAS: _____

ESTRATÉGIAS DE AÇÃO: _____

RESULTADOS ESPERADOS: _____

8 – Considerando a sua experiência, quais os principais entraves na política de proteção a testemunhas no Amazonas?

9 – No tocante aos processos judiciais: quanto tempo em média os mesmos estão tramitando até a fase da sentença?

6 meses a 1 ano 1 a 3 anos 3 a 5 anos acima de 5 anos

10 – O tempo acima assinalado é razoável considerando as peculiaridades e necessidades do PROVITA? Bem como respeitando os instrumentos legais?

Sim Não.

11 – Esse lapso temporal poderia ser aprimorado?

Sim Não

12 – Qual a sua opinião sobre o que seria necessário para agilizar os procedimentos administrativos/ processuais, considerando que já existem instrumentos legais/ formais para agilizar tais trâmites?

Informo-vos que as informações prestadas neste Questionário, por algumas terem caráter sigiloso, serão tratadas observando os princípios éticos e os critérios da lei, serão objetos de estudo acadêmicos com fins de subsidiar um projeto de pesquisa sobre uma problemática de interesse da segurança pública, cidadania e direitos humanos.

Mestranda Maiza Helena Rodrigues Morais

E-mail: maizamoraishbl@hotmail.com (92-81012241).